OPENBARE FINANCIËN

Driemaandelijksch tijdschrift
gewijd aan de beoefening van de wetenschap
der publieke financiën

1947 TWEEDE JAARGANG

ADRES VAN ADMINISTRATIE EN UITGEVER:
N. Samsom N.V. — Alphen aan den Rijn

Swets & Zeitlinger N.V. - Amsterdam

VASTE MEDEWERKERS
COLLABORATEURS
CONTRIBUTORS

Prof. Dr. Amerijckx, hoogleeraar aan de Universiteit van Gent;

Dr. F. M. Aspeslagh, directeur der wetenschappelijke afdeeling van de Nationale Bank van België;

Dr. T. Barna, lector in de statistiek en de economie aan de London School of Economics (University of London);

Prof. Dr. Ernst Blumenstein, hoogleeraar in de leer der openbare financiën aan de Universiteit te Bern;

Prof. Dr. J. R. M. van den Brink, gewoon hoogleeraar in de staathuishoudkunde aan de R. K. Universiteit te Nijmegen;

Prof. Dr. Max Cluseau, hoogleeraar in de leer der openbare financiën aan de Universiteit van Toulouse;

Prof. Dr. B. Griziotti, hoogleeraar in de leer der openbare financiën aan de Universiteit te Pavia;

Prof. Dr., Dr. h. c. Paul Haensel, hoogleeraar aan het Mary Washington College Fredericksburg, oud-hoogleeraar te Moskou;

Prof. Mr. H. J. Hellema, buitengewoon hoogleeraar in het belastingrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam;

Prof. R. Jacomet, controleur-generaal van het Fransche leger en directeur van het ,,Institut de Droit Comparé'' aan de Universiteit van Parijs;

Prof. Gaston Jèze, honorair hoogleeraar aan de rechtsgeleerde faculteit der Universiteit van Parijs;

Dr. A. Kral, Adviseur International Bank for Reconstruction and Development, Washington;

Prof. Laufenburger, hoogleeraar in de leer der openbare financiën aan de Universiteit van Parijs;

Prof. Dr. Fritz Karl Mann, hoogleeraar in de leer der openbare financiën aan de ,,American University'', District of Columbia; oud-hoogleeraar te Keulen;

Prof. Dr. Jean Marchal, hoogleeraar in de leer der openbare financiën en de economie der begrooting te Parijs;

Prof. Dr. Masoin, secretaris van het Belgische ,,Institut de Finances Publiques'';

Prof. Dr. Jacques E. Mertens, hoogleeraar in de leer der openbare financiën aan de Universiteit te Leuven;

Prof. A. Michelson, adj.-directeur van het ,,Institut de Droit Comparé'' en hoogleeraar aan de Universiteit van Parijs;

Prof. Dr. F. Neumark, hoogleeraar in de leer der openbare financiën aan de Universiteit te Istanbul;

Prof. Ugo Papi, hoogleeraar in de leer der openbare financiën aan de Universiteit van Rome;

Dr. J. J. Polak, adviseur van de UNRRA te Washington;

Prof. Paul Reuter, hoogleeraar in de leer der openbare financiën aan de Universiteit te Aix en Provence;

Dr. Agnes Roman, financieel adviseuse van de UNRRA te Washington;

Prof. Dr. J. Tinbergen, administrateur bij het Centraal Bureau voor de Statistiek en buitengewoon hoogleeraar aan de Nederlandsche Economische Hoogeschool te Rotterdam.

SAMENSTELLING DER REDACTIE
RÉDACTION
EDITORIAL STAFF

Mr. W. H. van den Berge, plaatsv. directeur-generaal der belastingen;

Prof. Dr. P. Hennipman, gewoon hoogleeraar in de staathuishoudkunde aan de Gemeentelijke Universiteit te Amsterdam;

Dr. J. A. Monod de Froideville, belastingconsulent te Haarlem;

Prof. Dr. B. Schendstok, directeur van 's Rijks belastingen en domeinen aan het Ministerie van Financiën en buitengewoon hoogleeraar in het belastingrecht aan de Nederlandsche Economische Hoogeschool te Rotterdam;

Dr. Mr. D. Simons, advocaat en accountant te 's-Gravenhage;

Prof. Dr. M. J. H. Smeets, raadsadviseur, plaatsvervangend secretaris-generaal bij het ministerie van financiën en buitengewoon hoogleeraar in de leer van de openbare financiën en het belastingrecht aan de katholieke economische hoogeschool te Tilburg;

Mr. Dr. E. Tekenbroek, advocaat en accountant te 's-Gravenhage;

Drs. E. Wiegand, econoom te Amsterdam;

Dr. L. J. Zimmerman, redacteur economie en financiën van het dagblad „Het Parool" te Amsterdam.

Alle correspondentie betreffende de redactie van dit tijdschrift richte men tot: Dr. J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem. De verantwoordelijkheid voor hierin opgenomen artikelen blijft geheel voor rekening van de(n) schrijver.

*

Tout ce qui concerne la rédaction de cette Revue doit être adressé à Dr. J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Pays-Bas. La Revue laisse aux auteurs l'entière responsabilité de leurs écrits.

*

Please adress all correspondence about editorial matters to: Dr. J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Netherlands. Responsibility of all articles published in this periodical remains entirely with the author.

The pages 4, 193–196, 293–296 have not been reprinted

Reprinted by permission of the original publishers

Swets & Zeitlinger N.V. - Amsterdam - 1967

Second reprint edition

THE THREEFOLD ECONOMIC FUNCTION OF TAXATION

BY

FRITZ KARL MANN

Professor of Economics and Public Finance at The American University, Washington D. C.

Never in history have changes in the scope and functions of public finance so strongly affected the economic structure as in our age. Although Wagner's law of the growth of public financial needs has hardly been supported by the empirical facts of world history, it correctly emphasized a secular trend starting with the period of industrial revolution and continuing ever since. The demand for such broad items as social and military expenditures which, to use Wagner's terminology, is due to the increasing prevalence of the „preventive principle" in governmental policies, is conspicuous also by its regidity. In spite of international effort for disarmament, military expenditures during the past century have increased rather than diminished, and the growth of social expenditures has seemed inevitable in any stage of the business cycle: justified in periods of prosperity by the abundance of means and in periods of depression by the urgency of needs.

Yet a comparative analysis of budgetary magnitudes would give only an incomplete picture of the almost irresistible trend toward the predominance of public finance. In this connection, the mystical Hegelian thesis of quantity being transformed into quality has been obviously confirmed. If, because of the growth of public wants, one-fourth, one-third, or one-half of the national income is spent by public authorities, the government will thereby be in a position to control many markets. The constructional trades, the money market, and the labor market will feel its impact most directly not to mention the vast and ramified system of the armaments industry, the wartime control of which, despite its much emphasized provisional character, has displayed a trend to permanence in almost every modern country. Fiscal and tax measures, furthermore, have been interwoven with economic and social objectives. To the great majority of contemporary

economists, neither full employment nor a high standard of living nor economic stability seems attainable without the assistance of „fiscal policies." „Financing prosperity" rather than being a technical means has become the very essence of numerous programs of national and international reconstruction. To many, it seems almost identical with economic planning. Under these circumstances, it is hardly surprising that, as I anticipated many years ago [1]), economic and social responsibilities have become more and more centralized in the Treasury, the Bureau of the Budget and similar financial agencies. Public finance is like the ambitious junior partner who, by using various stratagems, eventually succeeds in controling the firm.

These developments may partly explain why, during the last fifty years, fiscal science in most countries has violently reacted against traditional views. First, a conflict exists concerning the scope of public finance. During the last quarter of the 19th century, distinguished international authorities in the field could still assume that public expenditures, like bundles from heaven, should be taken for granted, and could thus limit the study of public finance to the question how expenditures are to be met. A French expert of that day drastically compared the situation with one prevailing in the field of technology. As an architect in building a house is not concerned with whether the new structure will fit the economic and social needs of its prospective owner, so a fiscal scientist should not bother about the problem of how public revenues are to be used [2]). Since this period, general opinion has swung to the other extreme. Now preoccupation with expenditures has become almost as customary as preoccupation with revenues among the rank and file of orthodox thinkers. Similarly, the classicists' distrust of any economic function for public finance, their predilection for a small budget, and their idiosyncratic fear of a large public debt have been countered by emphasis on non-fiscal purposes, by a popular spending philosophy and by the paradoxical scheme of permanent deficit financing. Fascinated by these broad issues of fiscal policy, students of public finance have been devoting less attention to the question whether, in the light of recent developments, the basic concepts and principles of taxation do not also need some overhauling.

---

[1]) See my book *Die Staatswirtschaft unserer Zeit. Eine Einführung*, Jena 1930 (*Finanzwissenschaftliche Forschungen*, vol. I). Compare also chapters 24—26 of my book *Steuerpolitische Ideale. Vergleichende Studien zur Geschichte der ökonomischen Ideen und ihres Wirkens in der öffentlichen Meinung*, 1600—1935, Jena 1937 (*Finanzwissenschaftliche Forschungen*, Vol. V) and my article ,,The Sociology of Taxation", *The Review of Politics*, April 1943, pp. 225—235 (published in Spanish by Revista Mexicana de Sociologia, pp. 529—540).

[2]) Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, 2d ed. Paris 1879, Vol. I, pp. 2—3 (repeated in all later editions).

This article is the first in a series designed to formulate the problems involved and to explore the possibility of their solution.

II

The concept of taxation has been expounded in so many different ways that only those who, in scientific controversies, make their choice by relying on authority can escape the problem involved. It is a popular fallacy, of course, that the difficulty can be circumvented by having recourse to a legal definition. As codifications of changing schools of thought, statutory provisions can not be more uniform than the concepts developed by scientific writers. In view of the divergence of statutory concepts both in this country and abroad, not to mention their numerous revisions in the course of history, no legal definition could be selected without some arbitrary decision. Actually, such reliance would imply an abdication of public finance. The fiscal scientist would relinquish his primary responsibilities by shifting them to the legislator.

On a similar ground, the following analysis is not based upon a comprehensive historical survey of the concepts of taxation developed by leading thinkers in this field. Although a modern history of fiscal thought would disclose a characteristic trend of ideas [3]), we shall here follow as closely as possible current interpretations. Those criteria customarily associated with the concept of taxation will be examined and evaluated. Needless to say, the fruitfulness of any definition is to be tested by experience. In the present case, that means by applying the concept of taxation to the fields of fiscal and economic policies and coordinating it with other basic concepts.

(1) *The Redistributional Aspect of Taxation*

In its broadest economic aspect, taxation is a process by which purchasing power of an individual, a household or a firm, is compulsorily shifted to the government. Those who like to contrast the private with the public sector of the economy may express the same idea by saying that, by means of taxation, purchasing power of the private sector is compulsorily shifted to the public sector. In any case, taxation would represent only one phase in the circular flow of public funds, the other phase being the re-transfer of purchasing power from the government to individuals, households and firms in the form of public expenditures. From the viewpoint of the circular flow — but also from another viewpoint [4]) — it seems sensible to say that taxes are negative subsidies while subsidies are negative taxes.

Why do we prefer to describe this economic process in so indefinite

[3]) See, for instance, the historical analysis in my book *Steuerpolitische Ideale* 1600—1935, Jena 1937.

[4]) See below p. 14.

a phrase as a transfer of purchasing power, rather than as a monetary contribution of the individual to the government? The answer is simple: because the traditional definition would draw an artificial line of demarcation between identical processes. The economic objectives of taxation may be as well attained by indirect as by direct devices. Although, in the great majority of cases, purchasing power is shifted by payment in cash or kind, other disguised methods of transfer have been used in the past and will be used in the future.

The layman's apprehension for government financing by greenbacks is rooted in the reiterated painful experience of the past century which has led him to conclude that the economic results of such issue would be tantamount to the direct delivery of money to the government. Unless the broadening of the money stream is offset by a broadening of the stream of goods and services, no government can increase its purchasing power without reducing the real income of the private sector. In this connection, the fact that „forced saving" does not involve any direct payments is irrelevant. Its victims may lose in purchasing power as much as the government gains or even more. On these grounds, its economic effects have often been compared with those of a tax on property or income.

Similarly, purchasing power can be shifted through public transactions in the capital market. Take the case of a compulsory loan. In the past, governments have relied on this financial expedient only if they anticipated that, in the open capital market, the price of government issues would fall below parity. Although, in contradistinction to the payer of a capital levy, the subscriber of a compulsory loan enters into a contract with the government and receives in exchange a promise to pay the transaction may curtail private wealth to the same extent as government wealth is increased. From the viewpoint of redistribution [5]), therefore, a compulsory loan should be characterized as a tax.

The same characterization may even apply to monopolistic public enterprises on the federal, state or local level. If the market position of the government approaches pure monopoly, as it does when close

---

[5]) Professor A. C. Pigou has introduced a similar terminology for a different purpose. When the amount of revenue to be raised is settled, the aggregate tax sacrifice, according to him, depends on two factors, the distribution of the total money impost among people in different economic situations and the scheme of formulae in which their own particular liability is announced to each taxpayer. From this point of view, Pigou distinguishes between the distributional and the announcement aspect of taxation. These two aspects, therefore, are tools of analysis. The distributional aspect refers to a simplified situation. „The announcement of a tax as a rule causes people to modify their conduct with a view, in some measure, to avoiding the pressure of the tax" (A. C. Pigou, *A Study in Public Finance*, London, 1928, p. 73).

substitutes for the governmental product are missing and new firms are prevented from entering the industry, an increase in public prices and rates must affect the demand schedule and the real income of consumers like an excise on the same consumers' goods. It is possible that, in his monthly payment to the municipally owned gas, water or electricity plant, the citizen may be burdened with the same monetary sacrifice under both devices. It is logical, therefore, to contend, as some earlier writers did, that the excess of such monopoly price over its competitive level should be characterized as a tax.

Under these circumstances, fiscal administrators may face an alternative: for instance, nationalized railroads such as prevail on the European continent have often been called upon by their governments either to raise their fares or, without changing their tariffs, to collect a tax on railroad users. From the viewpoint of economic effects, it may be even misleading to speak of an alternative.

To summarize, if necessities of life such as gas, electric current, water, and transportation, without availability of substitutes in the technical sense, are produced by a public enterprise, the shift of purchasing power may be as compulsory as under a regular tax.

Still the opportunity to tax consumers by increasing the prices and rates of public enterprises may not prevent a government from imposing a tax in a more customary way. Occasionally, at least, governments have taxed their own public enterprises. During the first World War (1917), for instance, the German Reich imposed a tax on fares and freight on the users of railroads and, since four-fifths of the lines were owned and run by the German states, this tax was almost equivalent to a rise in the fares and freights of the total network. Although, later on, under the Weimar Republic, ownership of the railroads was transferred to the Reich, the federal tax was continued.

A similar situation may prevail in a collectivist economy. Though the proceeds of the Soviet Russian industry are turned over to the treasury of the USSR, Russia has continued to raise taxes on its socialized industry. Before World War II, the turnover tax produced about two-thirds, and at times three-quarters, of all budgetary revenue. All state and cooperative establishments pay this turnover tax on the sale of their produce. While the relationship should not be oversimplified, the turnover tax may be considered as a reflection of the quantity of output. [6]) Since, under the impact of Soviet Russian policies, the private sector of the economy tends to shrink, taxes in the redistributional sense may eventually reach the vanishing point. Compulsory transfers from collectivized establishments to the Treasury are a matter of bookkeeping rather than taxation.

---

[6]) M. I. Bogolepow, *How the Soviet Citizen Pays His Taxes*, London 1945, pp. 26—27.

Compulsion is of the very essence of the process of taxation. Voluntary contributions however large, like the various leiturgias of the State of Athens or the manifold dues and aids of mediaeval vassals to their feudal lords — as, for instance, the famous quatre cas in ancient France — are to be segregated from taxes proper. This, at least, is true in the modern state. For many centuries, to be sure, taxes kept their extraordinary and voluntary character. During the middle ages, it was a general rule that only those individual members of the feudal estates who had voted for the levy were obligated to pay the tax. Leaving the feudal assembly, therefore, was a legitimate form of mediaeval tax evasion.

Yet the criterion of compulsion is to be taken with a grain of salt. This concept should be interpreted in a social rather than in a legal sense. In totalitarian states, at least, violent social pressure combined with an appeal to the solidarity and the patriotism of the citizens, has proved to be a perfect substitute for legal compulsion. The Nazis availed themselves of this opportunity in various cases. On September 13, 1933, the „Winterhilfe" was organized in order to give additional aid to distressed members of the community. Although ostensibly financed by voluntary contributions of the better-off citizens, the agency did not rely on the vagaries of individual generosity. Under the auspices of the Nazi Party, a general rate schedule was drawn up stating the exact amount every German citizen should pay. While, officially, the general schedule was described as an informal suggestion to the co-fellows, actually the dictatorship of the party was so rigorous that nobody dared to disappoint the leaders. Without any legal enforcement, the collections were almost doubled in the course of seven years. Although technically the Winterhilfe was organized by the Nazi Party rather than by the German government and only „moral compulsion" was used, it seems realistic to classify such levies with taxes.

(2) *The Budgetary Aspect of Taxation*

While taxes in the redistributional sense are tools of general economic and social policies, not all of them will serve the purpose of budgetary management. At least as long as the very essence of budgetary policies is seen in the maintenance of an equilibrium between governmental outlay and income, only those compulsory shifts of purchasing power which directly add to public revenues are taxes in the budgetary (or fiscal) sense.

Even this description is still too broad. Following the traditional view, neither a compulsory loan nor a confiscation of property in kind or cash is a form of taxation in the budgetary sense. While compulsory loans belong to the sphere of capital transactions, confiscation of property is based on the sovereign right of eminent domain rather than

on the taxing power of the government. Confiscation, of course, is an ambiguous term. Thus several experts have taken a further step by contending that, because of its confiscatory character, a capital levy should not claim any official membership in the tax family.

A further refinement seems necessary in order to segregate taxation from those exactions in conjunction with which the government sells a specific commodity to its citizens. If, for instance, an excise on salt is assessed in the form of a compulsory sale, as practiced in the regions of the „grande gabelle" of pre-revolutionary France, we should feel reluctant to speak of it as a genuine tax. Similarly, if an authoritarian government should be able to finance part of its operations by compelling wealthy citizens to buy decorations and titles at sizeable prices, the equivalent would be specific enough to call the transaction an exchange rather than a tax. Yet the customary proposition that „a tax by definition, is a payment, in return for which no direct and specific *quid pro quo* is rendered to the payer" [7]) needs some qualification. Obviously, it is incorrect from the viewpoint of the community. If we think in terms of the total number of taxpayers or of the total amount of taxation, the *quid pro quo* is identical with the total value of government services. From the viewpoint of the individual taxpayer, of course, no specific services are obtained against his contribution. He may be said, however, to exchange against the total of his tax payments a claim against the community to share in a composite commodity consisting of various sets of public services. The indefinite character of his claim might be illustrated by comparing the taxpayer with a vacationist who, under the American plan, agrees to pay a lump sum for the various meals and conveniences offered by the hotel to its guests without necessarily expecting to avail himself of all of them. He will not be separately charged for taking a bath, using the elevator, drinking a second cup of coffee and listening to the music. Similarly to the case of the hotel guest, the actual use of public services by the taxpayer is discretionary, depending upon his habits, whims, and caprices. Often his actual use may fall short of his claim. Taxpayers will also differ in utilizing their quota. If, for instance, a citizen leads a leisurely life enabling him to sit in public parks and to use public libraries or, inversely, if he is an extremely active person transacting business in foreign countries under government protection and frequently engaged in litigation before the courts, his actual utilization of his quota will reach a higher percentage than in the case of a hillbilly or an eremite.

From the budgetary viewpoint, therefore, the tax can be described as a *compulsory allocation of the costs of government to the members of the community by means of a lump sum device.*

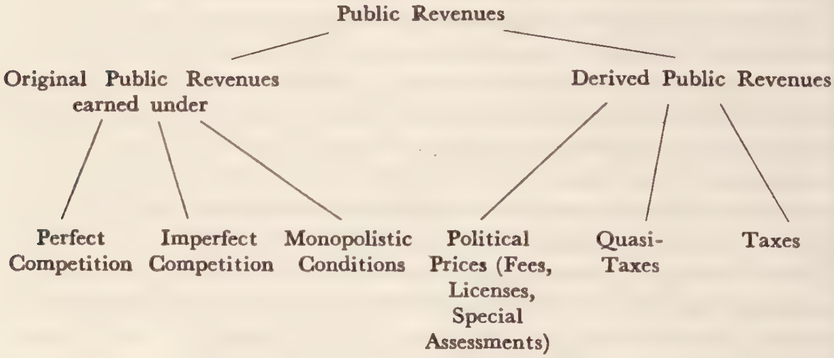
---

[7]) Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, 13th Impression, London, 1944, p. 89.

Evidently, compulsory contributions the proceeds of which are earmarked for special purposes do not refer to a „composite commodity." If the yield of a gasoline tax imposed on motorists flows into a special fund reserved for the financing of highway construction, the levy is related to a specific governmental service rendered to motorists. The peculiar character of such compulsory contributions could be indicated by calling them „quasi-taxes".

Since taxes in the budgetary sense are based on compulsion, they may be also described in broader terms, for instance, as „derived" public revenues in contradistinction to „original" public revenues — the latter group being earned in government-owned enterprises. [8] This distinction may prove to be an appropriate point of departure for reclassifying other forms of public revenue. Original revenues range from the competitive type to the monopoly type of public revenue while derived incomes can be grouped according to a smaller or larger element of compulsion. The following table, therefore, illustrates a scale from the most competitive to the least competitive forms of government financing or, in broader terms, from freedom to compulsion.

TABLE 1



(3) *The Regulatory Aspect of Taxation*

The last generation has witnessed a reorientation in the interrelation of taxation and economic policies. The classical protest against the use of taxes for non-fiscal purposes — condensed in Adam Smith's famous

---

[8]) In the same way, Antonio de Viti de Marco (*First Principles of Public Finance*, translated from the Italian by Edith P. Marget, New York, 1936) distinguished between patrimonial or original revenues and „levied" or derived revenues. The predominance of one or the other type of revenue, according to him, determines he character of a revenue system. „The predominance of the first type of revenue gave birth to the „patrimonial finance" of the mediaeval States; the subsequent predominance of the second type of revenue produced what may be called the „contributory finance" of modern States" (p. 56).

phrase „taxation being always employed as an instrument of revenue and never of monopoly" [9]) — can hardly be reconciled with its modern practice. Although reluctantly, fiscal scientists have been forced to admit that, in contrast to the orthodox view, taxes are still taxes even if, instead of increasing government funds, they serve both economic and social objectives. Nor should the use of taxation as a tool of economic and social policies be excused as a rare exception which tests the validity of the rule. Fiscal and non-fiscal functions seem equally legitimate. Broadly speaking, taxation has been „de-provincialized". It belongs to the realm of social science as well as to the province of public finance.

The impetus of the new trend can be gathered from the fact that one of the more recent schools of thought goes considerably beyond any coordination of fiscal and non-fiscal purposes. It postulates a complete reversal of the time-honored conception. To this group, the genuine function of taxation lies in the field of economic control while the financing of government operations represents a more technical question the solution of which could be left, without any palpitation of the heart, to the mechanism of the money printing press.

Since my first acquaintance with the scheme of „functional finance", I have been under the impression that its sponsors formulated some of their keen propositions with the more or less conscious intent to épater le bourgeois. Actually, their program is less revolutionary than it pretends to be. Since the beginning of the century, the use of regulatory taxes has claimed more and more converts. As a member of the older generation, Edwin R. A. Seligman bluntly stated: „A tax is no less a tax because its purpose is regulation or destruction." [10]) The crude method of government financing advocated by those revolutionaries might, of course, be described in more innocent terms. Since an increase of money supply contains an inflationary germ and may lead to „forced savings," it could be contended that, even under the auspices of „functional finance", taxation continues to serve as the main instrument of raising revenue. The inflationary issue of irredeemable paper money can be characterized as a case of taxation in the redistributional sense (see Section 1). No rephrasing of theoretical concepts and principles, however, will suffice to eliminate the weakness and naivety of the practical recommendations of the advocates of „functional finance".

Since this article deals with economic aspects of taxation, regulatory effects in the social sphere can be neglected — all the more as this subject has been discussed in my previous article in the Review of Politics. [11]) Still in several cases, it may seem difficult to draw a line of demarcation between social and economic regulation.

---

[9]) Adam Smith, *Wealth of Nations,* Book V, Ch. 2, Part 2, Article 4.

[10]) Edwin R. A. Seligman, *Essays in Taxation,* 8th ed., London, 1913, p. 406.

[11]) „The Sociology of Taxation", *The Review of Politics,* April, 1943, pp. 225—235.

Regulatory taxes in the economic sense have gradually permeated the revenue structure of all modern countries. The threat of a tax penalty may raise the price of both oleomargarine and intoxication to so high a level that even their strongest addicts may prefer the natural enjoyment of genuine butter and pure water. In this way, taxation can be designed to correct undesirable economic forms of human behaviour. By shifting the emphasis of one of our previous formulations [12]), we could again contend that regulatory taxes are negative subsidies.

If, under conditions of total war, civilian consumption is to be curtailed, rationing of consumers' goods can be supplemented by a broadening of the income tax over the bulk of the population, combined with an increase in income tax rates, or even by a specific „spending tax" as temporarily sponsored by the American Treasury during the last war. Tax measures of this kind may seem all the more attractive as they may help to kill two birds with one stone. They may both conserve scarce, strategic, and critical materials and simultaneously check an inflationary trend.

Many other taxes have been used as a corrective of the evils and abuses of capitalist business organization, particularly as an antidote to the twin poisons of bigness and of monopoly. Paying only lip service to the classical principle of taxable capacity, modern fiscal administrators created a rich arsenal of discriminatory tax weapons, for instance, to prevent the spread of large corporations and to slow down the pace of business concentration in the form of department stores, chain stores and holding companies. Similarly the reluctance of business men to participate in government-sponsored organizations may be overcome by tax pressure. Under the Guffey-Vinson Act of April 26, 1937, for instance, producers of bituminous coal who do not accept membership in the coal code are penalized by an additional tax.

Yet the significance of regulatory taxes would be underrated by linking them exclusively to policies of the New Deal or to the experience of World War II. Although this is not the place for a complete international survey, it should be emphasized that, in several European countries, regulatory taxes have thriven still more abundantly than in the United States.

Furthermore, it is noteworthy that, in this country as well, the use of taxation for economic control has a venerable history. Our prohibitive customs duties levied throughout the nineteenth century in order to check the inflow of foreign commodities are models of regulatory taxes. Surprisingly, in more recent years, the concept of „foreign commodities" has been interpreted in a broader sense. We have been faced with a cluster of state provisions which aim at directly or indirectly protecting intrastate commerce against „foreign", though American competition.

[12]) See above p. 7.

The so-called ,,use taxes" established by more than a dozen states for the purpose of preventing their residents from importing goods from sales-tax free states are the domestic counterpart to prohibitive customs duties. Legal objections were silenced early in 1937 when the United States Supreme Court validated the principle of the use tax. [13]) Regulatory taxes, furthermore, have been equally instrumental in the simplification of our monetary system: the 10 per cent tax on State bank notes, introduced by Act of Congress of March 3, 1865, served to remove state bank notes from monetary circulation rather than to increase public revenues.

Regulatory effects may be attained by both tax privileges and tax penalties. In order to be fully efficient, a punitive tax must fail as a tax in the budgetary sense. It reaches its goal by psychological means. As far as collection is concerned, it ,,stands on paper." In other words, its fiscal proceeds are in inverse ratio to its regulatory achievement. If the threatened penalty succeeds in deterring people from performing any of the proscribed transactions, the yield of the tax equals zero. In the case of tax privileges, the antagonism between fiscal and non-fiscal functions is as evident. Capital formation, homestead building and birthrate cannot be stimulated by tax means without sacrificing some fiscal claims.

III

Only a few applications of our analysis may be indicated.

The revision of the traditional concepts of taxation is in line with the present trend to link the science of public finance more closely to economic policies. In spite of the ambiguous character of the concept of ,,fiscal policies," this intermediate link is generally understood as dealing with the overall economic effects of compulsory contributions, of public spending and debt management, often combined with the ambitious program of full employment and a high and stable level of income. As Richard A. Musgrave suggests, it is ,,primarily an aggregative approach, operating upon the general level of expenditures and prices rather than the direction of expenditures or the structure of prices". [14]) The distinction between taxes in the budgetary and in the redistributional sense may prove useful in an attempt to close this gap. While ,,The Government's Budget " records only the first type of taxes, the second type seems intimately linked with the picture of the annual inflow and outflow of funds of the various social groups, effectively presented in the form of ,,The Nation's Budget".

---

[13]) See my article ,,Is 'American Balkanization' Unavoidable? Critical Remarks on Interstate Tariffs, *The American Scholar*, Winter, 1939—1940, pp. 52—62.

[14]) Richard A. Musgrave in *Public Finance and Full Employment*, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, 1945, p. 18 (*Postwar Economic Studies*, no. 3).

We may also question whether, in the light of our analysis, estimates of the tax burden should not be broadened to cover all forms of compulsory transfers of purchasing power. In other words, is it worthwhile to estimate the tax burden of any community by concentrating on taxes in the budgetary sense only? Such estimate, on the contrary, should evaluate the efficiency of regulatory taxes in order to eliminate those which reach their target by prohibiting undesirable economic activities. Only the failures in this group can add to fiscal pressure.

Finally, since the old and new principles of tax distribution have been derived from a purely fiscal concept of the tax, it should be questioned whether the recognition of its broad economic functions as emphasized in this article does not suggest another reorientation.

LES TROIS FONCTIONS ÉCONOMIQUES DES IMPÔTS

RÉSUMÉ

Au cours des dernières cinquante années dans tous les grands pays, les finances publiques ont assumé la charge d'importantes fonctions non-fiscales. De plus en plus les responsabilités économiques et sociales sont centralisées dans les Trésoreries, les Bureaux du Budget et d'autres agences gouvernementales du même genre. L'influence de ces divers développements sur les conceptions et les principes fondamentaux de la science fiscale, sera développée dans une série d'articles. Le premier article sert à formuler quelques problèmes actuels dans le domaine des impôts et à rechercher la possibilité de leur solution.

Vu sous l'aspect de l'évolution récente, le rôle économique que jouent les impôts doit être considéré d'une façon plus large, que ne l'ont fait les penseurs classiques et leurs successeurs. Trois fonctions économiques: la redistribution du pouvoir d'achat, la contribution à la caisse publique, et la régularisation des procès économiques, doivent être traitées séparément.

(1) Du point de vue de la redistribution, les impôts sont des subventions négatives, tandis que les subventions sont des impôts négatifs. Dans ce sens, une part des revenus, provenant des entreprises publiques monopolisées, à savoir, les excès résultant d'un tel prix de monopole par rapport au prix de concurrence devra porter le caractère d'un impôt. Ceci s'applique également aux émissions d'un emprunt obligatoire et du papier-monnaie non-payable. Pourtant le caractère d'obligation, tout en étant le critérium essentiel de toute forme d'impôts, exige d'être analysé d'une façon plus empirique. En apparence il y a beaucoup de nuances entre les contributions volontaires des particuliers à l'Etat d'une part et les impôts obligatoires d'autre part.

(2) Ce sont seulement les contributions obligatoires augmentant

directement les revenus d'Etat, qui peuvent être désignées comme impôts dans le sens budgétaire ou fiscal. Toutefois il semble douteux si des mesures de confiscation, telles que réquisitionnements et impôts extraordinairs sur le capital peuvent être considérées comme faisant officiellement part de la famille des impôts. Dans cet ordre d'idées, la définition normale d'une taxe — un payement en retour duquel le contribuable ne reçoit pas directement un *quid pro quo* spécifique — doit être plus précisée. On peut dire que chaque contribuable a droit aux avantages collectifs qu'il partage avec la communauté en échange des payements d'impôts qu'il a effectués; ces avantages comprennent les différentes sortes de services publiques. Du point de vue budgétaire on peut définir la taxe comme étant une allocation obligatoire des frais gouvernementaux revenant aux membres de la communauté à titre forfaitaire. Cette définition fiscale pourrait être employée comme point de départ pour réviser la classification des autres revenus d'Etat.

(3) Malgré une opposition violente, la régularisation de la vie économique ouverte et cachée est devenue une fonction importante de tous les systèmes d'impôts modernes. Dans le courant des dernières années les pénalités fiscales ainsi que les privilèges fiscaux ont pris des dimensions considérables. On se sert des impôts pour corriger les formes indésirables de la conduite humaine en temps de paix et pour empêcher l'inflation et le gaspillage des matériaux, qui sont rares en temps de guerre. Afin de combattre les maux et les abus des industries et affaires de commerce capitalistes, on a créé un riche arsenal de mesures fiscales discriminatoires. Plus récemment encore aux Etats-Unis on a ajouté à l'ancienne liste des droits douaniers prohibitifs des pénalités de taxe intérieure, empêchant ainsi le libre cours de matières premières entre les divers Etats. Evidemment dans le domaine des impôts il y a antagonisme entre les fonctions fiscales et non-fiscales. Pour être tout à fait efficace, une taxe purement punitive pourra jamais donner satisfaction comme taxe dans le sens budgétaire. Leurs résultats fiscaux sont contraires aux résultats régulateurs.

La révision des conceptions traditionnelles de l'imposition est en concordance avec la tendance actuelle, qui veut lier plus étroitement la science des finances publiques à la politique économique. Elle pourra avoir son utilité comme pierre angulaire d'une „théorie fiscale" indépendante, qui est en cours de préparation. En séparant les trois fonctions économiques d'imposition, on pourra paver la voie à des estimations comparatives plus réalistes des charges fiscales dans les divers pays et communautés. Finalement puisque les vieux et nouveaux principes de la distribution des impôts aient comme origine une conception de taxe purement fiscale, la question se pose s'il ne serait pas plus recommandable d'envisager une réorientation, étant données les fonctions économiques considérables telles qu'on les a fait ressortir dans le présent article.

TYPES NATIONAUX DE SCIENCES DES FINANCES

PAR

F. NEUMARK

Professeur à la faculté de sciences économiques et sociales d'Istanbul

I

Beaucoup d'auteurs — tant des théoriciens que des praticiens — ne se rendent pas compte que, en parlant sans autre qualification de „la" Science des Finances, ils se servent d'une notion bien abstraite. Or, même si l'on en restreint la portée à une époque déterminée, il ne faut pas oublier le fait que „la Science des Finances du XIXe siècle" ou bien celle „de nos temps" est au fond une abstraction. En vérité, telle notion néglige non seulement les particularités des théories de penseurs plus ou moins originaux, mais aussi celles d'ordre national qu'accusent les doctrines financières par rapport aux méthodes appliquées, aux choix des problèmes étudiés de préférence et aux résultats des recherches. Et pourtant ce sont de telles particularités qui permettent la construction de certains *types nationaux de Sciences des Finances*; ceux-ci — entendus comme des „*types idéaux*" — forment encore des notions abstraites mais dont le degré d'abstraction est inférieur à celui de „la" Science des Finances tout simplement dite.

Ajoutons tout de suite, pour éviter des malentendus, qu'en parlant d'une „*Science des Finances nationale*" (française, allemande etc.), nous n'entendons pas par cela des études se bornant à l'examen des questions financières propres à un État déterminé; de même, nous ne voulons pas attribuer ce titre à l'ensemble des recherches financières d'auteurs de la même nationalité. Ce que les explications suivantes ont en vue, c'est plutôt *la construction idéale du système des doctrines financières représentées dans un pays déterminé*, afin d'en faire ressortir *les particularités nationales propres aux doctrines en question.*

Il va sans dire que ni le contenu ni les méthodes d'une „Science des Finances nationale" ainsi conçue, ne restent les mêmes au cours du temps; ils présentent plutôt l'aspect d'un processus d'évolution permanente. Mais malgré les changements dans les méthodes appliquées et les résultats obtenus — changements se produisant sous l'influence des transformations des conditions, théories et idéologies socio-économiques — et malgré le fait que „in the short run", des théories

et pensées hors du courant peuvent causer des déviations du ,,trend'' de l'évolution, des particularités déterminées qui confèrent aux méthodes et doctrines des différents pays une empreinte, une physionomie caractéristique, prévalent ,,in the long run''. Même dans l'assimilation des progrès réalisés par la Science des Finances étrangère se manifeste une tendance de ,,nationalisation'' dans ce sens qu'on se borne à adopter les résultats de ces recherches au fur et à mesure qu'ils répondent aux qualités des doctrines nationales.

Ajoutons que les caractéristiques des divers types nationaux de la Science des Finances se manifestent d'une manière variant dans le temps et l'espace. Autrement dit: il est des *types parents* et des *types opposés* de cette science. Ainsi, il résultera de nos explications ultérieures que le type anglais et le type américain accusent un haut degré de parenté, tandis que le type français est bien différent du type allemand. De la même façon on peut distinguer des époques où les traits concordants l'emportent, de celles où les particularités nationales sont prononcées d'une manière fort marquée. Dans ces différences se montre la trace laissée dans la Science des Finances par les issues des grandes discussions sur le sujet de la prépondérance à attribuer à l'isolement des nations ou à leur rapprochement idéels et matériels. Il est évident, par exemple, que des époques nationalistes telles qu'on a pu les observer pendant les dernières dix, quinze années étaient favorables à l'accentuation des particularités nationales; les essais bien connus quoique peu convaincants pour arriver à l'élaboration d'une ,,Science des Finances national-socialiste (ou: fasciste)'', opposée au type anglo-américain caractérisé comme ,,cosmopolite'' ou tout simplement comme ,,libéral'' en font preuve. Par contre, au cours de l'ère libérale précédant la première guerre générale, on pouvait constater un rapprochement international des divers types des Sciences des Finances.

II

Si l'on admet l'idée qu'il est possible de construire des ,,types nationaux de la Science des Finances'', la question s'impose de rechercher si aussi la *politique financière* d'un pays accuse des particularités nationales. Or, du moins pour certaines époques, on peut répondre affirmativement à cette question et l'on saurait même soutenir que le degré de la concordance entre les doctrines et maximes théoriques d'une part, les mesures de la politique financière de l'autre, compte parmi les facteurs déterminant les particularités d'une ,,politique financière nationale''.

En effet, quoique en principe il existe toujours des relations réciproques entre la théorie et la politique financières d'un pays, l'influence relative de la théorie sur la politique et vice versa varie fort dans le temps et dans l'espace. Il y a dans l'histoire des finances publiques des époques caractérisées par une *politique orthodoxe*, et il y en a d'autres

où prévaut une *politique plutôt empirique*. Dans le premier cas, la pratique continue à s'harmoniser autant que possible avec les doctrines et maximes de la Science des Finances, alors même que celles-ci soient désuètes, c'est-à-dire ne correspondent plus aux conditions changées de la réalité économo-sociale. Dans le deuxième, au contraire, la politique financière essaie d'aboutir d'elle-même, sans se soucier des connaissances de la théorie, à des solutions adéquates, en partant d'une croyance dans l'incapacité de la Science des Finances de résoudre des problèmes considérés comme tout à fait nouveaux; on pourra observer une telle attitude surtout quand la politique financière croit pouvoir négliger la „raison fiscale" pour se proposer la réalisation de buts méta-économiques et extra-fiscaux.

D'ailleurs, la direction adoptée par la politique financière dépendra largement du caractère et de l'état de la théorie. Il se peut que la théorie reste „statique" et néglige les changements intervenus dans les conditions réelles de l'économie financière, à tel point que certaines de ses doctrines se revèlent „inapplicables". Il se peut, par contre, que la théorie s'efforce de saisir et d'expliquer les faits et problèmes nouveaux pour aboutir de telle sorte à un complétement et à un élargissement du système théorique. De ce point de vue, on pourrait donc opposer un *type dogmatique de la Science des Finances* au *type réaliste*.

Ainsi, par exemple, la politique suivie par la Grande-Bretagne depuis la fin du XVIIIe siècle jusqu'à 1945 était une politique orthodoxe, voire „puriste", de même que celle de la Suisse l'est encore de nos jours. D'autre part, celle du „Troisième Empire" allemand était nettement empirique, nonobstant les essais de certains écrivains pour lui donner a posteriori une bénédiction pseudo-scientifique. La politique financière suivie au cours de la „Grande Dépression" par les États-Unis et quelques autres pays, tels que surtout la Suède, a poussé la Science des Finances à reviser certains de ses dogmes concernant l'équilibre budgétaire et à se livrer à une étude approfondie des rapports entre les finances publiques et les fluctuations conjoncturelles, problème négligé jusqu'alors; d'autre part, il existe des cas où des réformes fiscales telles que l'introduction de l'impôt sur le revenu en France, en Allemagne et dans certains autres pays, ensuite l'application et le développement de la progression ou des modernes principes budgétaires, ont été réalisés sous l'influence décisive des recherches théoriques antérieures.

Cependant dans le cadre de la présente étude, nous devons laisser de côté les problèmes ayant trait aux particularités nationales de la *politique* financière — problèmes à l'étude desquels nous entendons consacrer un article spécial —, pour concentrer notre intérêt sur les caractéristiques nationales de la *théorie* des finances publiques. Dans le suivant nous essayerons donc de tracer les traits principaux de

quelques différents types d'une ,,Science des Finances nationale'' dans le sens indiqué plus haut.

III

1°. La *théorie financière typiquement britannique* est, à ce qui nous semble, caractérisée surtout par *son rapport particulièrement intime avec la théorie économique générale.*

Il est vrai que depuis la publication de l',,Inquiry'' d'*A. Smith* et des ,,Principles'' de *D. Ricardo*, oeuvres qui sont des manifestations particulièrement évidentes de cette conception de l'unité de la Science des Finances et de l'Economie Politique, la première a acquis, du moins formellement, une certaine indépendance. Mais les publications d'auteurs modernes tels que *F. Y. Edgeworth*, *A. C. Pigou*, *H. Dalton*, *D. Black* ou *J. R.* et *U. K. Hicks* montrent que jusqu'à nos jours, ce sont des questions comme celle de la répartition des charges fiscales ou les problèmes relatifs aux effets économiques et sociaux de l'impôt, des dépenses et du crédit publics qui forment le centre de gravité des recherches de la ,,Science des Finances britannique''. Or, ce sont là des problèmes qui en principe peuvent aussi se poser dans le cadre de la théorie du revenu et du prix, donc de la théorie économique générale. On observe de même d'une manière parfaite dans la ,,General theory'' de *J. M. Keynes* ainsi que dans les publications de ses disciples cette tendance vers une *amalgamation de la théorie économique avec la Science des Finances*. D'ailleurs, il est évident que *Keynes* ne saurait procéder autrement en vue du fait qu'il a construit un système théorique qui entend réaliser le ,,full employment'' et qui se fonde sur la croyance que parmi les mesures à employer pour réaliser ce but, la politique budgétaire et fiscale joue un rôle de premier plan. Il faut aussi reconnaître que même les auteurs des recherches pré-keynesiennes basées sur les méthodes classiques ou néo-classiques n'avaient jamais renoncé à la manière typiquement britannique de concevoir les phénomènes et problèmes financiers comme des éléments intégrants d'une Économie Politique compréhensive.

Il est peu étonnant que dans ces conditions, la production anglaise de Traités ou de Manuels se donnant à une étude systématique de l'ensemble de notre science ait été fort restreinte. A l'opposé du grand nombre de tels ouvrages qu'on trouve surtout en Allemagne et en Italie, mais aussi en France et, depuis quelque temps, aux États-Unis, l'Angleterre n'en possède que quatre ou cinq. Au fond ce sont seulement les livres de *C. F. Bastable* et de *G. F. Shirras* qu'on pourrait comparer aux publications analogues de l'étranger. Mais encore faut-il penser que la ,,Public Finance'' de *Bastable* — modelé en grande partie sur le type du ,,Lehrbuch'' allemand — date de la fin du siècle écoulé et est par conséquent assez ancien, alors que celui de *Shirras* a comme auteur non pas un Anglais mais un Hindou. Quant aux ,,Principles''

de *Dalton*, ce petit livre excellent ne forme qu'une espèce d',,Introduction'' aux problèmes généraux de notre science, problèmes qu'il étudie d'une façon typiquement britannique, à savoir d'un point de vue presque exclusivement économique.

Si malgré cette manière de voir unilatérale la ,,Science des Finances britannique'' est loin d'être dénuée de toute valeur pratique et d'applicabilité, la raison réside dans le fait que de tout temps, il existait en Angleterre une *coopération étroite entre les théoriciens et les praticiens*. En effet, de même que les premiers sont traditionnellement appelés à s'occuper de problèmes actuels de la politique financière — surtout dans le cadre des fameuses ,,Enquêtes'' parlementaires — il y a toujours des praticiens — hommes d'affaires et hauts fonctionnaires — qui s'adonnent à des recherches théoriques d'un niveau scientifique très élevé. Pensons dans cet ordre d'idées à des hommes tels que *Edgeworth*, *A. Marshall*, *Keynes* et *Dalton* d'une part, *Hilton Young*, *J. Stamp* etc. de l'autre.

Du point de vue méthodologique on peut dire que la ,,Science des Finances britannique'' est caractérisée par une *combinaison* très heureuse et productive *entre des recherches empiriques-statistiques et une théorie déductive ,,pure''*. On trouve les traces de cette méthode combinée non seulement dans beaucoup de ,,Reports'' parlementaires (n'en mentionnons que ceux portant les noms de leurs présidents *Colwyn*, *Macmillan* et *May*), mais encore dans des études privées faites par des financiers académiques; les derniers exemples en sont les livres excellents des *Hicks* sur l',,Incidence of Local Rates'' et de *Shirras-Rostas* sur le ,,Burden of British taxation''.

2. Si la ,,Science des Finances britannique'' maintient un contact très étroit avec l'Économie Politique, la ,,*Science des Finances française*'' a été caractérisée, jusqu'à tout dernièrement, par *une association intime avec la jurisprudence*.

En effet — abstraction faite de quelques auteurs classiques et néoclassiques tels que notamment *J. B. Say* et *P. Leroy-Beaulieu* — la tendance de la théorie française vers une considération juridique des problèmes financiers se montre dans le genre des méthodes employées aussi bien que dans la sélection des questions traitées de préférence. Ainsi, des études de droit comparé et des recherches historiques des institutions du droit financier (citons à titre d'exemple celles de *Parieu*, *d'Audiffret*, *Vührer*, *Vuitry*, *Gomel* et *Marion*) y occupent une place bien plus large que dans la ,,Science des Finances britannique''. De plus, certains problèmes négligés par la théorie anglaise ou abandonnés par elle au Droit constitutionnel ou administratif, font traditionnellement partie du cercle des problèmes étudiés par la science française. Qu'on pense sous ce rapport au traitement détaillé des questions budgétaires, de la technique du crédit public et de l'aspect technico-juridique

des dépenses publiques, tel qu'on le trouve dans les travaux bien connus de *R. Stourm*, *E. Allix*, *G. Jèze* et *R. Jacomet*.

Le revers de la médaille consiste dans le fait que *l'aspect économique ne trouve pas son compte à cette manière de voir* plutôt juridique et que de plus, jusqu'à ces temps, l'école française s'est bornée à l'emploi de méthodes et d'arguments éclectiques, peu propres à la connaissance des effets economiques et sociaux des phénomènes financiers de nos jours. Le ,,Traité'' *d'Allix* qui pouvait être considéré jusqu'à la dernière guerre comme l'ouvrage ,,standard'' de la ,,Science des Finances française'' reproduit d'une façon particulièrement claire les traits que nous venons de signaler, mais même les livres d'économistes tels que *C. Colson* ou *H. Truchy* en font preuve. Par contre, l'oeuvre admirable de *Jèze* doit être exceptée de ce jugement général. En effet cet auteur, tout en étant juriste — et juriste bien réputé en raison de ses publications concernant le Droit administratif — se sert d'une méthode complexe et originale et se fondant sur elle, il se livre à une étude non seulement de l'aspect juridique, mais encore des aspects économiques et sociaux des phénomènes budgétaires et fiscaux.

Ajoutons que *l'importance politico-sociologique de ces phénomènes*, souvent négligée par les écrivains non-français, a été relevée aussi par des auteurs autres que *Jèze*, à tel point qu'on saurait affirmer que l'accentuation de ce point forme à sa part un trait caractéristique de la théorie française. Probablement cette particularité s'explique en grande partie par le fait qu'en France, le passage d'une chaire académique au fauteuil ministériel et vice versa est un usage bien établi; bornons-nous à citer dans cet ordre d'idées les noms de *Germain-Martin* et de *B. Nogaro*.

Finissons par signaler que tout récemment, un changement important a commencé à se dessiner dans le caractère de la ,,Science des Finances française''. La manifestation la plus remarquable de cette nouvelle tendance peut être vue dans l'oeuvre de *H. Laufenburger*. Déjà le titre du ,,Précis d'*Economie* et de Législation Financières'' de cet auteur montre que celui-ci aspire à combler la lacune existant depuis trop longtemps dans les recherches françaises des phénomènes financiers. Aussi dans les autres ouvrages de ce même savant on observe une tendance à éclaircir et à expliquer les changements structurels qui se sont produits avec l'avènement de l'interventionnisme moderne dans la nature et les fonctions des finances publiques, et à relever les répercussions économiques de ces changements. A côté de *Laufenburger*, c'est *Nogaro* et *J. Marchal* qui se sont engagés avec succès dans le même chemin, de sorte que l'on peut prévoir une transformation de type de la théorie française, transformation qui, à notre avis, ne peut que profiter à ses résultats ultérieurs.

3°. En essayant de faire ressortir les caractéristiques de ce qu'on peut désigner comme ,,*Science des Finances allemande*'', nous voulons

signaler d'abord le fait que ce type de théorie est composé de deux sortes d'éléments dont les uns sont de nature stable, les autres formant des facteurs variables.

L'élément stable peut être aperçu dans le penchant des savants allemands à une *considération sociologique* des phénomènes et institutions financiers. En effet, depuis toujours, les auteurs allemands ont attaché une grande importance à la recherche de la nature même de l'économie financière ainsi qu'à celle de son sujet: l'État. Il est vrai qu'au commencement du XIX e siècle, l'influence des doctrines classiques anglaises s'est faite ressentir en Allemagne aussi bien qu'en France et que dans ce temps, on trouve des ouvrages traitant, selon le modèle de *Smith*, les finances publiques dans le cadre de l'Économie Politique. Cependant déjà le titre ,,Staatswirtschaftslehre" de beaucoup de Traités de Science des Finances de cette époque (voir entre autres ceux de *L. Krug*, *Behr*, *v. Soden* et *J. F. E. Lotz*) et qui a été de nouveau employé à dessein par certains auteurs modernes tels que *E. Sax*, *H. Ritschl* et *W. Andreae* est fort significatif, en ce qu'il exprime *la jonction traditionnelle avec le caméralisme* sous les auspices duquel la théorie de finances allemande a pris naissance. En effet, les débuts de cette théorie comme discipline autonome datent du XVIIIe, voire même du XVIIe siècle, à savoir des temps où des caméralistes tels que *K. Klock*, *W. v. Schröder*, *V. L. v. Seckendorff*, *J. H. G. v. Justi* et *J. v. Sonnenfels* ont jeté les premiers fondements d'une étude systématique des faits et problèmes financiers.

Le caractère caméraliste de la science allemande se manifestait d'abord dans un penchant à donner une place large à l'examen de détails techniques et administratifs qui, d'après l'opinion prévalant aujourd'hui, ne constituent pas un objet d'étude de notre science; à cela s'ajoutait une tendance accentuée à diviniser l'État ou l'autorité qui le représente. Cette tendance, on la retrouvera à des intervalles irréguliers dans les ouvrages allemands. Beaucoup d'études consacrées à la recherche de questions fiscales (par exemple celles de *A. Held*, *J. A. R. v. Helferich* et récemment encore les livres de *Ritschl*) en font preuve et de même, les doctrines du crédit public (depuis celles de *C. Dietzel* jusqu'aux écrits panégyriques d'auteurs national-socialistes) remontent souvent à des idées présentées par *W. v. Hörnigk*, *Justi* et *K. A. v. Struensee*. Ajoutons que c'est largement grâce à l'activité littéraire de hauts fonctionnaires que l'esprit caméraliste ne s'est jamais éteint dans la ,,Science des Finances allemande". Quoiqu'il ait parfois dégénéré en fiscalisme et qu'il ait trop fait négliger l'étude de l'aspect économique des phénomènes financiers, ledit esprit a aussi eu ses mérites en ce qu'il a inspiré des recherches historiques et sociologiques approfondies. Ce sont des noms tels que *J. P. Harl*, *J. G. Hoffmann*, *K. A. v. Malchus*, *F. K. Fulda* et *W. Vocke* qu'il faut mentionner comme étant ceux des fondateurs d'une tradition remarquable; on peut y ajouter ceux d'auteurs

récents comme *J. Popitz*, *Th. v. Pistorius*, *R. Grabower* et beaucoup d'autres: tous des hommes fort experts et d'une large culture générale mais manquant d'une solide formation économique.

Heureusement, les grands maîtres de la théorie allemande: les *L. v. Stein*, *A. Schäffle* et *A. Wagner*, sont restés étrangers à toute sorte de partialité et d'exagération. Ils ont réussi à élaborer des méthodes qui, d'une manière très productive, combinent la considération de l'aspect social des phénomènes financiers avec celle de l'aspect économique. De telle sorte, leurs études donnent un tableau plus réaliste et en même temps plus compréhensif et systématique des finances publiques que la plupart des ouvrages contemporains anglais et français. Or, après un interrègne, „la Science des Finances allemande" s'est récemment rapprochée de la tradition fondée par les auteurs précités; c'est bien toujours un trait sociologique qui distingue les publications d'auteurs tels que *K. F. Mann*, *G. Colm*, *H. Jecht* et *H. Sultan*, mais généralement, ceux-ci ont pris connaissance aussi des progrès de la théorie anglo-américaine et ils se sont efforcés de les développer d'une manière propre aux données et besoins des finances publiques de nos jours.

Avec ces dernières remarques, nous avons déjà touché à *l'élément variable* de la Science des Finances allemande, à savoir à ses rapports avec la théorie économique „pure" d'une part, et avec la jurisprudence de l'autre.

Au début du siècle écoulé, la théorie allemande accusait, comme nous l'avons signalé, une évolution semblable à celle à observer en Grande-Bretagne et en France. Par la suite, *l'aspect économique* des phénomènes financiers fut plus ou moins négligé et ce n'est que la publication de l'ouvrage bien connu de *E. Sax* qui donna lieu passagèrement à un changement de méthodes. Pourtant l'influence de cet ouvrage a été plus large à l'étranger (surtout en Italie et en Suède) qu'en Allemagne; abstraction faite de *Ritschl*, la nouvelle tendance de la science allemande d'intégrer la Science des Finances dans l'Économie politique s'est basée moins sur les doctrines de l'école marginaliste autrichienne que sur les théories néo-classiques ou keynesiennes. A côté des auteurs mentionnés plus haut, ce sont des économistes tels que *A. Lampe*, *R. Stucken*, *Nöll v. d. Nahmer*, *R. v. Keller*, *C. Föhl* et *K. Burkheiser* qui veulent accentuer plus que dans le passé l'aspect économique des finances publiques en s'inspirant des tendances qui l'emportent de nos jours dans les pays anglo-saxons.

Quant à *l'aspect juridique* des phénomènes financiers, il a été parfois négligé, parfois trop accentué par la „Science des Finances allemande". D'autre part, jusqu'à la première guerre mondiale, la jurisprudence allemande ne s'occupait guère de ces problèmes. Les quelques modestes essais des juristes dans ce domaine s'épuisaient dans une description plus ou moins systématique des normes fiscales.

Sauf un petit nombre d'auteurs tels que notamment *A. Wagner*, la Science des Finances s'adonnait ou bien à une énumération étendue des détails juridiques et administratifs (sans cependant les élaborer d'une manière convenable), ou elle se contentait d'une considération de l'aspect fiscal et social des institutions financières. Ce n'est qu'à partir de 1920 environ qu'un véritable *Droit financier indépendant* prit naissance, discipline qui par la suite se développa vite et donna lieu à une division de travail rationnelle et utile, opposée à l'union formelle entre la Science des Finances à proprement parler et le Droit financier telle qu'elle se trouve en France et surtout en Italie. Cette situation — qui n'empêchait pas une collaboration étroite, révélée par exemple dans les recherches concernant le „compromis fiscal" („Finanzausgleich") — profitait à tous les deux côtés: d'une part, la Science des Finances, tout en utilisant les résultats du Droit financier, pouvait se débarrasser d'accessoires légaux-juridiques pour concentrer son intérêt sur l'aspect économo-social des phénomènes financiers; d'autre part, le Droit financier arrivait, surtout dans le domaine de l'impôt — le droit budgétaire continuait à être négligé — à élaborer un système autonome et à éclaircir les similitudes aussi bien que les différences entre le Droit financier et les disciplines juridiques „classiques". Parmi ceux qui ont particulièrement contribué à la construction du nouveau Droit fiscal en Allemagne se trouvent de hauts fonctionnaires tels que *G. Strutz*, *E. Becker*, *J. Popitz* et *H. Dorn*, noms auxquels il convient d'ajouter ceux des représentants académiques de la jeune discipline comme *A. Hensel*, *Nawiasky*, *O. Bühler* et *W. Merk*.

Finissons par signaler que dès le commencement la Science des Finances allemande a fait preuve d'une *tendance à systématiser*, tendance qui la distingue particulièrement de la théorie britannique. C'est largement en raison de cette tendance qu'elle a produit un très grand nombre de Traités et Manuels. Le „Lehrbuch" allemand remonte jusqu'à *L. H. v. Jakob* (1824), mais c'est *K. H. Rau* qui, vers le milieu du XIXe siècle, lui donne sa forme classique. Par la suite apparaissent les Traités de *K. Umpfenbach*, *L. v. Stein* etc.; cependant dans toute cette espèce de littérature financière, c'est la grande oeuvre de *A. Wagner* qui jusqu'à la première guerre mondiale occupe une place prépondérante. A part cette oeuvre, des auteurs tels que *W. Roscher*, *G. Cohn*, *M. v. Heckel*, *K. T. v. Eheberg* et *W. Lotz* ont publié des Traités plus ou moins remarquables mais — excepté celui de *Cohn* — peu originaux. Ce n'est que pendant l'époque entre les deux guerres générales que des Traités sont publiés qui, ainsi que celui de *F. Terhalle*, réalisent avec succès un rajeunissement de ce type de littérature. L'ouvrage le plus récent et en même temps le plus important des Traités modernes allemands, c'est l'„Oeffentliche Finanzwirtschaft" de *W. Gerloff* (1942).

4°. Au premier abord, la „*Science des Finances italienne*" semble s'opposer à tout essai d'en réduire les traits caractéristiques à un dénominateur commun. En effet, on peut y distinguer *trois composants*: l'élément économique, l'élément sociologique et l'élément juridique. Pourtant, à notre avis, c'est justement *la réunion organique et bien ordonnée de ces trois éléments* qui est significatif pour la théorie italienne et qui l'a mise à même de produire un grand nombre d'ouvrages fort importants et précieux.

Quoique, au début, l'application de la théorie économique „pure" aux problèmes financiers se fît sous l'influence décisive des idées de *Sax* — ce sont surtout les livres de *G. Ricca-Salerno* et de *U. Mazzola* qui en font preuve — et que cette influence se fasse sentir encore dans certaines publications récentes, la plupart des ouvrages modernes de l'„*école économique*" italienne accusent, tout en étant plus ou moins originaux quant à leur méthode aussi bien qu'à leurs résultats, un haut degré de parenté avec la théorie britannique. Cette parenté se montre aussi dans le choix des problèmes étudiés de préférence par les auteurs italiens. En effet, on leur doit des recherches profondes et systématiques sur la pression fiscale ainsi que sur les effets économiques (surtout: l'incidence et la répercussion) de l'impôt et sur des problèmes similaires; dans cet ordre d'idées il faut rappeler en premier lieu les noms de *M. Pantaleoni*, *L. Einaudi*, *L. Roissi*, *E. Barone*, *F. Natoli* et *U. Ricci*. Ajoutons qu'aussi les questions du crédit public rencontrent en Italie traditionnellement une grande attention (cf. par exemple les études de *Messedaglia*, *Ricca-Salerno*, *F. Flora* e. a.).

Les membres de l'„école économique", l'activité de laquelle a trouvé sa perfection et son couronnement dans l'oeuvre admirable de *A. De Viti de Marco*, n'ont jamais mis en doute l'indépendance de la Science des Finances vis-à-vis de l'Économie Politique. Malgré cette concession ils s'accordaient sur la possibilité, voire la nécessité d'expliquer l'ensemble des phénomènes et institutions financiers au moyen de la théorie économique. Or, la jeune génération des savants italiens rejette cette manière de voir pour attacher une importance prépondérante à l'étude de *l'aspect politico-sociologique* des finances publiques. Par cela, elle se rattache jusqu'à un certain degré aux débuts de la théorie financière italienne, à savoir aux ouvrages d'auteurs du XVIIIe siècle (cf. l'analyse de ces ouvrages dans les Histoires des doctrines financières en Italie de *Pecchio* et *Ricca-Salerno*).

Dès la fin du siècle passé, des savants tels que *F. Flora*, *R. Murray*, *C. Conigliani* et *V. Tangorra* signalaient la nécessité de ne pas négliger l'élément sociologique des finances publiques aux dépens du point de vue purement économique. Depuis lors, cette manière de voir l'a nettement emporté dans la théorie italienne; néanmoins encore de nos

jours, il y a des auteurs comme notamment *G. U. Papi*, qui se rapprochent plutôt des méthodes employées par la science anglo-américaine.

D'ailleurs généralement, les membres de ce qu'on pourrait nommer l'„*école politique* (*ou: sociologique*)" de la Science de Finances italienne ne negligent pas totalement l'aspect économique des phénomènes financiers, et de plus, comme nous l'avons déjà signalé, ils en étudient aussi *le côté juridique*. En vérité, la théorie italienne a réussi mieux que celle d'aucun autre pays à réaliser une combinaison organique de la Science des Finances et du Droit financier. C'est notamment dans l'oeuvre de *B. Griziotti* et celle de ses disciples parmi lesquels il faut mentionner surtout *M. Pugliese* et *E. D'Albergo*, qu'on rencontre une synthèse admirable des différents éléments dont nous avons parlé plus haut. Parmi les auteurs non-italiens, ce ne sont que *Wagner* et *Jèze* qui se sont servis de méthodes semblables à celles de la science italienne moderne.

Finissons par noter que la „Science des Finances italienne" égale quant à la richesse des Traités qu'elle a produits celle de l'Allemagne. Nous nous bornons à en mentionner ceux de *E. Cossa*, *Flora*, *Tangorra*, *A. Graziani*, *F. Nitti*, *De Viti de Marco*, *Griziotti* et *R. Fubini*. En général, ces Traités se distinguent non seulement par leur caractère synthétique et systématique mais encore par une considération des doctrines et institutions étrangères, telle qu'on ne la trouve guère dans la littérature anglo-américaine et française.

5⁰. Si l'on essaie de formuler les caractéristiques de la „*Science des Finances américaine*" — tâche fort difficile en raison du grand nombre et de la diversité des ouvrages concernants —, on doit commencer par remarquer que c'est seulement à partir de la fin du siècle passé qu'on peut observer certains traits typiques dans les écrits des auteurs américains. Ce fait s'explique sans doute par le manque d'une tradition aussi ancienne que celle existant dans les autres grands pays; par ailleurs, la communauté de langue fait comprendre que c'est surtout l'influence de la théorie anglaise qui s'est faite sentir le plus fortement dans la science américaine. Même après que celle-ci eut réussi à se rendre indépendante de sa soeur ainée, une certaine parenté s'est conservée jusqu'à nos jours. Ce sont largement les mêmes méthodes, la même préférence donnée à l'étude de l'aspect économique des phénomènes financiers que l'on observe en deçà et au delà de l'Atlantique. Ajoutons qu'encore de nos jours, il y a des économistes américains qui — comme *F. W. Taussig* — ne renoncent pas à la tradition smithienne de traiter les finances publiques comme partie intégrante de l'Economie Politique.

D'ailleurs on ne saurait affirmer que l'influence de la science allemande fît totalement défaut. Cette influence se montre par exemple dans beaucoup de monographies consacrées à l'examen approfondi de

l'évolution historique d'institutions financières (cf. par exemple les „Columbia Studies"); aussi dans la publication d'un nombre croissant de Traités systématiques et complets, parmi lesquels se trouvent ceux de *H. C. Adams*, *C. Plehn*, *C. L. King*, *A. Buehler* et *H. Lutz*, on peut voir un certain rapprochement de la „Science des Finances des États-Unis" de celle de l'Allemagne. Par contre, le côté sociologique est souvent négligé. En effet, lorsqu'il s'agit de problèmes ayant trait à l'importance politique des institutions financières, ce sont plutôt des juristes, des praticiens et des politiciens qui se consacrent à leur examen. De même, les questions du Droit financier sont laissées de côté par la „Science des Finances américaine" qui de ce point de vue, ne se distingue guère de la théorie britannique.

Un autre trait commun, c'est qu'aux États-Unis aussi bien qu'en Angleterre, des recherches financières fort importantes se trouvent dans les nombreux „Reports" et „Proceedings" de comités parlementaires, fédéraux et d'États fédérés; à cela il convient d'ajouter les publications précieuses d'associations privées, telles que par exemple celles de la „National Tax Association", de l'„American Economic Association", de la „Brookings Institution", de l'„American Academy of Political and Social Science", du „National Industrial Conference Board" et beaucoup d'autres. Dans ces publications se prouve l'utilité d'une étroite coopération entre les théoriciens académiques et les hauts fonctionnaires et les hommes d'affaires expérimentés. Dans cet ordre d'idées il doit être mentionné que généralement les représentants de la „Science des Finances américaine", en se servant largement de matériel empirique-statistique et d'une observation suivie des faits, se gardent de ne pas se perdre dans des spéculations dénuées de toute importance pratique. D'autre part, on pouvait constater jusqu'aux temps récents une certaine négligence des idées et institutions étrangères (des études telles que celles de *E. R. A. Seligman* ou de *Ch. J. Bullock* ne sont qu'une exception à la règle); voilà un fait qui s'explique probablement par l'étendue et le caractère complexe de ce pays qui croit, à tort ou à raison, pouvoir se passer de la nécessité de s'occuper intimement des institutions et problèmes européens.

En ce qui concerne les problèmes traités de préférence par les auteurs américains, on peut dire qu'à côté d'un grand nombre de monographies consacrées à l'étude de toute sorte d'impôts (mentionnons à titre d'exemple celles de *Seligman*, *J. P. Jensen*, *R. M. Haig*, *S. E. Leland*, *J. Shultz*, *C. Shoup*, *R. G. Blakey*, *Buehler et Lutz*), ce sont les questions du crédit public (cf. e. a. les études de *H. C. Adams*, *H. G. Moulton*, *P. Studenski* et *J. W. Martin*), celles du „compromis fiscal" (voir à côté de *Seligman* et *Bullock*, les publications de *M. Newcomer*, *Haig*, *J. R. Blough*, *B. P. Adakar* et *A. Hansen*) et les problèmes budgétaires

(voir surtout les excellents ouvrages de *W. F. Willoughby*, *A. E. Buck* et *J. W. Sundelson*) qui ont rencontré une attention particulière. Or, tandis que jusqu'à la „Great Depression" de 1930, c'était plutôt l'aspect technique-juridique de ces phénomènes qui était accentué dans les publications sur ces sujets, les ouvrages les plus récents traitant des mêmes questions s'efforcent, comme ceux des théoriciens anglais, de mettre en lumière l'importance de la politique budgétaire et fiscale dans le rythme de la conjoncture et dans celui de l'évolution économique générale du pays. L'auteur le plus représentatif de ce point de vue c'est *A. H. Hansen*, économiste jouissant d'une réputation mondiale bien méritée; à côté de lui, il y a un grand nombre d'autres savants qui se sont engagés dans le même chemin, tels que *P. H. Douglas*, *A. A. Berle*, *D. T. Smith*, *A. G. Hart*, *H. M. Groves*, *Leland*, *Musgrave*, *Villard*, *A. P. Lerner* et *C. Wright*. Ce n'est probablement pas un hasard que ce sont tous des économistes à proprement parler, alors que les représentants de la Science des Finances se montrent en général plus réservés vis-à-vis de cette tendance à rejeter toutes les maximes de la théorie financière classique et à faire absorber la Science des Finances par une Économie Politique „dynamique".

IV.

Nous voilà à la fin de notre aperçu des traits caractéristiques de la Science des Finances de plusieurs grands pays.

Nous avons vu que le type britannique et, jusqu'à un certain degré, aussi le type américain, sont caractérisés en ce qu'ils attachent une importance particulière à l'aspect économique des problèmes et phénomènes financiers, alors que le type allemand s'occupe surtout du côté sociologique et social et que le type français traite de préférence des questions plutôt juridiques et techniques; le type italien, enfin, se distingue par une manière de voir synthétique.

Naturellement, une telle caractérisation simpliste ne saurait donner une idée complète des différents types des „Sciences des Finances nationales". De plus, la théorie de chaque pays a ses grands maîtres qui, en raison de leur capacité de penser originale et constructive, ne se laissent pas ranger dans les catégories ordinaires. Et enfin, il y a des époques où la structure d'un type de science subit des transformations passagères ou définitives, bien qu'il semble que la plupart des particularités nationales soient assez vigoureuses pour se conserver d'une façon ou de l'autre.

Quoi qu'il en soit — l'auteur de la présente étude, tout en se rendant parfaitement compte de l'insuffisance de ce premier essai, nourrit l'espoir que la méthode de typisation qui y est employée soit reconnue comme non sans utilité scientifique, de sorte que d'autres écrivains essayeront de l'appliquer dans un cadre plus étendu.

NATIONAL TYPES OF PUBLIC FINANCE

SUMMARY

I.

A great number of authors speaking generally about the Science of Public Finance sometimes tend to forget that, in so doing, they are making use of an abstraction which neglects the differences of a national character existing among the various types of this science, as to the methods employed, the problems given a preferential treatment, and the results of research. These are the characteristics allowing us to speak of certain *national types of Public Finance*, which, taken in the sense of ,,*ideal types*'', are still abstract notions, but with a degree of abstraction inferior to that of pure Public Finance.

It should be understood, that by referring to a ,,national *Science of Public Finance*'', we do not mean by that studies of financial matters arising in any definite country, or the whole of writings contributed by authors of the same nationality to our subject. In so doing we have in mind much more *the construction of an ideal system of the financial theories existing in a specific country*, with a view to bring out *the national characteristics of the theories in question.*

In spite of the changes occurring in a ,,National Science of Public Finance'' understood in the above sense, under the influence of transformations in social and economic conditions, theories, and ideologies, we can observe throughout this evolution certain characteristics which are specific to the methods and theories of each country.

The differences between the characteristics of various national types of Public Finance vary according to time and place. So we notice that there exists, at a given moment, a close relationship between the English and American types, while there is a wide discrepancy between the French and the German type. Moreover, some periods are marked by greater uniformity among the various types a against other periods where national characteristics are more accentuated. An example of the last case is the nationalistic period of the inter-war years which constituted a break from the liberal period preceeding the first World War, marked by a ,,rapprochement'' between the various types of financial theory.

II.

After having accepted the possibility of constructing national types of Public Finance, there arises the question whether we can also speak of *national types of financial policy*. An affirmative answer can be given to that question and we can even put forward the view that the degree of harmony between the theoretical principles on one side, and the

measures of financial policy on the other, constitutes one of the factors determining the character of a ,,national financial policy".

In financial history, there are some periods marked by an *orthodox financial policy* and others marked by ab *empirical* one. In the first instance, financial policy is closely related to theoretical principles, although these principles may no longer be up to date, that is, they may not correspond any more to the changed realities of economic life. In the second case, financial policy tries to solve the new problems on its own, without regard to the principles of Public Finance, as illustrated by the situation where policy disregards the principles of sound finance with the aim of realizing certain non-economic and extra-fiscal ends.

The state and character of financial theory is a decisive factor in determining the direction taken by policy. Theory may remain static and neglect changes which have occurred in economic conditions. We can then speak of a ,,*dogmatic type*" of *Public Finance*, in contrast to a ,,*realistic type*" where the science tries to comprehend the more recent problems and events with the aim of realizing a completion and extension of its theoretical system.

Looking at economic history, we can say for instance, that the policy pursued by Great Britain from the end of the eighteenth century till 1945 was ,,orthodox", while that of Switzerland has remained so to the present day. On the other hand, the financial policy of the Third Reich was distinctly ,,empirical", in spite of efforts made by certain authors to lend it a pseudo-scientific character. The financial policy pursued during the slump of the 'thirties by the United States and certain other countries such as Sweden, has prompted the Science of Public Finance to revise some of its principles about budgetary equilibrium and to study more profoundly the relations between cyclical movements and financial life. On the other hand, the introduction of income tax in France and Germany and certain other countries has itself been the result of previous theoretical knowledge.

We shall not, however, deal in the present paper with the national characteristics of financial *policy*, a question to which we intend to revert in another article, but restrict ourselves to the study of the national characteristics of financial *theory*.

1 - The typical ,,*British financial theory*" is characterized by its extremely *close relationship with general economic theory*.

Although, since the publication of *Adam Smith*' ,,Inquiry" and that of *Ricardo*'s ,,Principles", which are both excellent illustrations of the conception of fundamental unity between Political Economy and Public Finance, the latter has, at least from a formal point of view, obtained a certain independence, the works of contemporary authors such as *Edgeworth*, *Pigou*, *Dalton*, *Black* and *Hicks* prove that up to

the present day, questions such as the distribution of the burden of taxation, or problems relating to the economic and social effects of taxes, public expenditure, and public debt, have constituted the main object of ,,British Public inance". Evidently, these problems can also be studied within t frame of income and value theory, that is within general economic heory. This fusion of economic theory with Public Finance can be seen especially in the ,,General Theory" of *Lord Keynes*. It is there the obvious result of *Keynes*' views on the importance of budgetary and fiscal policy in achieving a state of ,,full employment".

It is not surprising, under the above conditions, that the British production of Treatises and text-books dealing the systematic study of our subject has been very limited. To the contrary of the large number of such books existing in other countries, we can only name four or five of them in English financial literature. Basically, it is only the books of *Bastable* and *Shirras* that can be compared to similar Treatises of other countries. Even then it has to be remembered that *Bastable's* book dates from the end of the last century and consequently is fairly out of date, while the second one has, as author, not an Englishman but an Indian. The ,,Principles" of *Dalton* constitute an excellent Introduction to the general problems of our science, treated from a typically British, that is almost entirely economic point of view.

If, in spite of this somewhat unilateral treatment, ,,British Public Finance" is far from being devoid of practical usefulness, the reason for it must be sought in the fact that there has always existed in England a close cooperation between the theorists on the one hand, and civil servants and business men, on the other. While the first group of men are traditionally asked, especially within the famous parliamentary Committees, to deal with actual questions of financial policy, among the second group of men we find people who are engaged in theoretical studies of a high scientific level. We have in mind men such as *Edgeworth*, *Marshall*, *Keynes* and *Dalton* on one hand, and *Hilton Young*, *Stamp* etc. on the other.

From he point of view of method it can be stated that ,,British Public Finance" is characterized by happy and fruitful combination between empirical-statistical research and pure deductive theory.

2- While ,,British Public Finance" maintains a close contact with Political Economy, ,,*French Public Finance*" can be characterized by its *intimate association with jurisprudence.*

Exception made of classica land neo-classical authors such as *J. B. Say* and *Leroy-Beaulieu*, the tendency inherent in French financial theory towards a legal consideration of financial problems is evident in the types of methods employed as well as in the subjects given a preferential

treatment. Studies of comparative law and of the history of legal financial institutions occupy an important place in the works of authors such as *Parieu*, *D'Audiffret*, *Vührer*, *Vitry*, *Gomel* and *Marion*. Moreover, some problems either left over to administrative or constitutional law by British theory or completely neglected by it, such as the detailed study of budgetary questions, the technique of Public Debt, or the technico-legal aspect of public expenditure, are traditionally included in the scope of „French Public Finance", as it can be seen from the well known writings of *Stourm*, *Allix*, *Jèze*, and *Jacomet*.

The disadvantage of this kind of treatment lies in the fact that the economic and social aspects of financial problems do not receive sufficient consideration. However, the writings of *Jèze* must be excluded from this judgement. Although this last author is essentially a lawyer, he makes use of a complex and original method, with the help of which he studies, not only the legal, but also the other sides of financial questions.

The *political* and social aspects of such questions have also been stressed by authors like *Germain Martin* and *Nogaro* to such a degree that we can say that this point is coming to be one of the characteristics of French theory.

A new tendency to consider *the economic aspect* of financial questions and thus to fill the void which has long existed in „French Public Finance", is making itself felt in the writings of *Laufenburger*. This can be specially noticed in the main work of this author, the „Précis d'Economie et de Législation Financières". What may thus amount to a transformation of the type of French theory, can only, from our point of view, be to the good of its ulterior development.

3- In trying to bring out the characteristics of „*German Public Finance*", we can point out that this type of theory is made up of two kinds of components, some being of a stable nature, others of a variable one.

The *stable element* may be said to consist of a *sociological consideration* of financial questions and institutions. Although the influence of classical English theory was felt in Germany at the beginning of the nineteenth century and produced some works including the subject of Public Finance within Political Economy as a whole, the title of „Staatswirtschaftslehre" given to many Treatises at that time (see e. g. the works of *Krug*, *Behr*, *v. Soden* and *Lotz*), atitle which has also been adopted by some modern authors such as *Sax*, *Ritschl*, and *Andreae*, is very significant in that it shows *the traditional junction with Cameralism* which marked the beginnings of the Science of Public Finance in Germany.

The cameralist character of „German Public Finance" has shown itself in the important place given to the study of technical and administrative questions, as well as in a tendency to glorify the State or

the authority representing it. Although this tendency, which can be noticed at irregular inverals up to our time in „German Public Finance", has sometimes led to a narrow fiscalism and to a neglect of the economic side of financial matters, we owe it some remarkable historical and sociological studies. The names of *Harl*, *Hoffmann*, *Malchus*, *Fulda*, and *Vocke* should be mentioned as founders of this tradition, to whom we may add the names of recent authors such as *Popitz*, *v. Pistorius*, and *Grabower*.

Fortunately, the masters of German financial theory such as *Stein*, *Schäffle*, and *Wagner*, have kept away from any exaggeration and succeeded in combining the consideration of the social aspect of financial phenomena with that of their economic aspect. Thus, their studies give a more realistic and comprehensive picture than do most contemporary anglo-saxon publications. The more recent continuators of this kind of German financial theory (*Mann*, *Colm*, *Jecht*, and *Sultan*) combine the sociological element with the latest development of anglo-american theory. The last observations have taken us to the *variable element* in „German Public Finance", which consists of its relations to pure economic theory, on one side, and to jurisprudence, on the other.

The economic aspect of financial matters may be said, with certain exceptions, to have been somewhat neglected by German theory. As to the latest efforts, to integrate Public Finance within Political Economy, they have, with the exception of *Ritschl*, taken place more within the framework of neo-classical or Keynesian theory than within that of the Austrian marginalist school. To the list of modern authors given above, we may add such names as *Lampe*, *Stucken*, *Nöll*, *v. d. Nahmer*, v. *Keller*, *Fohl*, and *Burkheiser* as examples of the new tendency noticeable in German financial thought.

Coming to the *legal aspect* of financial questions, it was either stressed too far or neglected by „German Public Finance". It is only since 1920 that an independent science of Financial Law was developed in Germany, giving rise to a useful division between Public Finance, on one side, and Financial Law, on the other. Public Finance was thus able, while making use of the results achieved by Financial Law, to concentrate on the social and economic aspects of financial questions and to get rid of the legal-technical accessories. Financial Law, on the other hand, succeeded in elaborating an autonomous legal system especially with respect to taxation, while bringing out the similarities as well as the differences between Financial Law and the „classical" jurisprudence.

The *tendency of systemization* prevalent in German financial literature has been the cause of the publication of a great number of Treatises and text-books. It is the great work of *Wagner* which can be considered as the preponderant book among the Treatises published up to the

first World War. The rejuvenating tendencies appearing in Public Finance after that war can be noticed in *Terhalle*'s book, but with special emphasis in the „Oeffentliche Finanzwirtschaft" of *Gerloff* (1942).

4- Three elements are noticeable in „*Italian financial theory*": the economic, the sociological, and the juridical. It is the orderly and organic fusion of these elements which marks Italian thinking and has enabled it to produce a great number of important books.

The application of pure economic theory to financial problems was begun under the influence of *Sax*' writings, to be observed in the books of *Ricca-Salerno* and *Mazzola*, but the majority of Italian publications show a close relationship to British theory, while remaining more or less independant as to their method and their results. This relationship also appears in the problems receiving the preferential treatment of Italian authors, namely, those of the burden of taxation and of the economic effects of taxes (especially their incidence and shifting). The outstanding names here are those of *Pantaleoni*, *Einaudi*, *Rossi*, *Barone*, *Natoli*, and *Ricci*.

Although the members of the „*economic school*", the thinking of which has been crowned by the admirable work of *De Viti de Marco*, have never doubted the independance of Public Finance towards Political Economy, they were convinced of the necessity of explaining financial phenomena and institutions with the aid of economic theory. The new generation of Italian writers rejects this view and attaches a predominant importance to the study of the *political and social aspects* of the subject, thus renewing a link with the beginning of Italian theory, which dates back to the eighteenth century. Already since the end of the last century, authors such as *Flora*, *Murray*, *Conigliani*, and *Tangorra* were defending the view that the sociological element should not be neglected at the expense of the economic element in Public Finance. This view has now prevailed, although some authors like *Papi* continue to make use of methods akin to Anglo-Saxon theory.

However, the members of what might be called the „*political school*" of „Italian Public Finance" do not neglect its economic aspects and moreover, they also take into consideration its *legal aspect*. It is in the writings of *Griziotti* and in those of his followers such as *Pugliese* and *D'Albergo* that we find the remarkable synthesis of the various elements, to which we have already alluded.

Finally, we must point out the great number of Italian Treatises to be found on the subject of Public Finance and especially those of *Cossa*, *Tangorra*, *Graziani*, *Nitti*, *De Viti de Marco*, *Griziotti*, and *Fubini*, all noticeable by their synthetic and systematic character, as well as by a consideration of foreign theories and institutions which is difficult to find in Anglo-American or French literature.

5. It is not easy to formulate the characteristics of „*American Public Finance*", mainly on account of the great number of existing publications. It is only since the beginning of this century that it is possible to observe certain features common to American literature. The community of language explains the *strong influence of British theory*, which has continued up to the present time. This influence reveals itself in the similarity of methods and the preference given to the economic treatment of financial questions.

German influence shows itself in the studies on the historical evolution of financial institutions, such as the „Columbia Studies", and in the growing number of complete and systematic Treatises, for instance those of *Adams*, *Plehn*, *King*, *Buehler*, and *Lutz*. On the other hand, the sociological and legal aspects of financial questions are often neglected by American literature.

Another point in common with British thinking is the fact that an important part is played in research by parliamentary Committees, Federal and State Commissions, or by such bodies as the „National Tax Association", the „American Economic Association", the Brookings Institution, etc. In general, American authors avoid entering into speculations without practical utility by making great use of statistical-empirical material and by the relying on a careful observation of facts. One can also notice a certain neglect of foreign ideas and institutions, due probably to the size and complex character of the country.

Among the subjects receiving preferential treatment are, first, structure and effects of various taxes, as e. g. those of *Seligman*, *Jensen*, *Haig*, *Leland*, *Shultz*, *Shoup*, *Blakey*, *Buehler*, and *Lutz*, secondly, questions of Public Debt (see *Adams*, *Moulton*, *Studenski*, and *Martin*), thirdly, questions of the co-ordination of Federal, state, and local tax systems (apart from *Seligman* and *Bullock* see the books of *Newcomer*, *Haig*, *Blough*, *Adakar*, and *Hansen*), and finally, the problems of the budget (see especially the writings of *Willoughby*, *Buck*, and *Sundelson*).

While up to the depression of the 'thirties, the technico-legal aspects of financial phenomena received great attention, the more recent works on the same problem try to bring out the important part played by budgetary and fiscal policy in determining the rhythm of the trade cycle and of economic progress. The most representative writer from this point of view is *A. Hansen*. Apart from his name, we can mention those of *Douglas*, *Berle*, *Smith*, *Hart*, *Groves*, *Leland*, *Musgrave*, *Villard*, *Lerner*, and *Wright*. It is not a coincidence that all these are economists in the proper sense of the term; on the other hand, the representatived of Public Finance are more reserved in discarding the recognized principles of the science and in integrating it within a dynamic Political Economy.

IV.

We have come to the end of this study of the characteristics of the various national types of Public Finance.

We saw that the main characteristic of the British type, and also, to a certain degree, that of the American type, is the great importance attached to the study of the economic side of the subject, the German type leaning towards a social and sociological consideration, while the French type is more inclined to the treatment of technical and legal questions, the Italian type, finally, distinguishing itself by a synthetic view of the problem.

Such a simplification does not naturally give a complete idea of the various types. Moreover, in each type of science, there are prominent writers whose original thought does not lend itself to classification within categories. Finally, the structure of each type may undergo temporary or final transformations in the course of its evolution, throughout which, however, most of the national characteristics seem strong enough to continue prevailing in one way or another.

The author, while being perfectly aware of the insufficiency of this first attempt, hopes that the method of typification, which he has employed, is not without scientific utility and that it may be taken up by other writers on a larger scale.

LA NOUVELLE CONSTITUTION FRANÇAISE ET LA RÉFORME DU BUDGET

PAR

ROBERT JACOMET

Directeur de la section de finances publiques de l'Institut de Droit comparé de l'université de Paris

La nouvelle Constitution française comporte un certain nombre de dispositions d'ordre financier dont l'importance et la portée méritent d'être soulignées.

a) Le Parlement comprend deux Chambres: l'Assemblée Nationale et le Conseil de la République. Seule la première de ces Assemblées vote la loi. Le budget étant, en France, traditionnellement considéré et traité comme une loi, ne sera donc pas soumis à l'autorisation du Conseil de la République. Celui-ci, qui est une „chambre de réflexion", sera simplement appelé à donner son avis sur le budget adopté, en première lecture, par l'Assemblée Nationale. Si l'avis du Conseil de la République est conforme, le budget est adopté tel qu'il a été voté par l'Assemblée. Si cet avis n'est pas conforme, l'Assemblée procède à une deuxième lecture et tranche souverainement.

b) Conjointement avec le Président du Conseil, les membres des deux Chambres ont l'initiative des lois. Les propositions de loi formulées par le Conseil de la République sont déposées sur le bureau de celui-ci et transmises sans débat au bureau de l'Assemblée Nationale. Cependant, les propositions de loi émanant du Conseil de la République et portant création de dépenses nouvelles ne sont pas recevables, ce qui revient à dire que le droit d'initiative en matière de dépenses est refusé au Conseil de la République.

c) Les députés à l'Assemblée Nationale possèdent le droit d'initiative des dépenses. Toutefois, aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion du budget et des crédits prévisionnels et supplémentaires.

d) La loi du budget ne peut comprendre que des dispositions d'ordre strictement financier.

e) L'Assemblée Nationale règle les comptes de la Nation. Elle est,

à cet effet, assistée de la Cour des Comptes. L'Assemblée Nationale peut charger la Cour des Comptes de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques ou à la gestion de la Trésorerie.

f) Une loi organique règlera le mode de présentation du budget.

***

Pour mieux faire ressortir les progrès que marquent ces dispositions dans le droit financier français, il convient d'évoquer dans ses grandes lignes la procédure budgétaire telle qu'elle était pratiquée sous la troisième République.

Le projet de budget, élaboré par le Gouvernement, était déposé en premier lieu devant la Chambre des Députés qui le votait „au préalable". Les députés avaient le droit d'initiative en matière de dépenses. Ils en usaient souvent avec une grande imprudence, surtout à la veille des élections générales. Ce droit s'exerçait soit par l'action de la Commission des Finances, soit surtout par voie d'amendements en séance.

Le projet de budget n'était mis en discussion devant la Chambre qu'après avoir été examiné et souvent remanié par la Commission des Finances. Le plus souvent, les modifications apportées par voie d'amendement en séance au cours de la discussion devant la Chambre, avaient pour résultat d'altérer la physionomie première de ce projet et de le rendre méconnaissable. La responsabilité financière se trouvait ainsi répartie entre le Gouvernement et le Parlement. En prenant part à l'élaboration du budget, la Chambre était conduite à assigner des tâches à l'administration qu'elle tenait ainsi étroitement en lisière. Le Gouvernement se voyait souvent attribuer des crédits qu'il n'avait pas demandés et pour des objets qu'il n'avait pas prévus. Il advenait que, sur la proposition de parlementaires, des services ou des emplois nouveaux étaient institués. Les crédits votés par le Parlement excédaient presque toujours le montant des demandes gouvernementales.

Les abus du droit d'initiative des députés en matière de dépenses furent, à certains moments, si graves que Gambetta en 1881 et plus tard Léon Say, Deschanel, Poincaré, demandèrent l'abolition de ce droit. Ces tentatives demeurèrent sans succès et n'eurent d'autres conséquences que d'amener la Chambre à introduire dans son règlement intérieur des dispositions restrictives qui s'avérèrent d'ailleurs, à la pratique, sans grand effet.

Suivant une pratique néfaste, l'habitude avait été prise d'introduire dans la loi du budget des mesures législatives qui ne comportaient aucune incidence financière, comme, par exemple, des délais de recours en Conseil d'Etat, les règles suivant lesquelles, en cas de sanction disciplinaire, les dossiers devaient être communiqués aux fonctionnaires

ou encore le statut des sociétés anonymes. C'était généralement dans le but de soustraire de telles dispositions à des discussions approfondies qu'on les introduisait subrepticement dans la loi de finances. Cette procédure d'adjonctions budgétaires avait pour effet de déformer complètement le caractère de la loi de finances.

Le budget, après avoir été voté par la Chambre, était transmis au Sénat. En fait, et sans évoquer la controverse classique sur les attributions financières de la Chambre haute, celle-ci, suivant la formule du Président Floquet, pouvait rétablir un crédit proposé par le Gouvernement et imposé en premier lieu devant la Chambre des Députés, mais, en dehors des propositions primitives du Gouvernement, une proposition de relèvement de crédits ne pouvait se produire devant le Sénat. Souvent, par une diminution indicative de dépenses, le Sénat provoquait une nouvelle discussion devant la Chambre des Députés, en vue d'obtenir un relèvement des crédits. La haute Assemblée n'avait donc pas le droit d'initiative en matière de dépenses.

Le budget, dont la discussion devant la Chambre des Députés demandait beaucoup de temps, surtout en raison de la multiplicité des amendements, devait être voté par les deux Assemblées. L'accord entre celles-ci était le plus souvent difficile à réaliser, car le Sénat, dont l'action était toujours modératrice, était souvent conduit à rejeter des crédits votés par la Chambre dans une inspiration démagogique. La discussion du budget s'éternisait et il advenait qu'il ne put être voté en temps utile.On était, dans ce cas, obligé de recourir au système des douzièmes provisoires.

Le budget était donc le fruit d'une collaboration laborieuse et parfois tumultueuse entre le Gouvernement et le Parlement. Cet état de choses entraînait de graves conséquences. En s'immisçant dans la préparation du budget, le Parlement perdait en effet toute qualité pour juger l'exécution de celui-ci. Nul n'est qualifié pour juger son oeuvre: „Voici ce que la Chambre ne doit pas faire" écrivait Chateaubriand, dans „La Monarchie selon la Charte": „Elle ne doit pas faire un budget. La formation du budget appartient essentiellement à la prérogative royale. Si le budget que les ministres présentent à la Chambre des Députés n'est pas bon, elle le rejette. S'il est bon seulement par parties, elle l'accepte par parties. Mais il faut qu'elle se garde de jamais remplacer elle-même les impôts non consentis par des impôts de sa façon, ni de substituer au système des finances ministériel son propre système . . . . Règle générale: le budget doit être fait par les Ministres et non par *la Chambre des Députés qui est le juge de ce budget*. Or, si elle fait ce budget, elle ne peut demander compte de son propre ouvrage; et le Ministre cesse d'être responsable dans la partie la plus importante de l'administration; ainsi les éléments de la Constitution sont déplacés". Là est la clef de voûte du droit budgétaire en régime parlementaire.

En fait, les Comptes publics, dans lesquels les Ministres sont appelés à rendre compte de leur gestion devant le Parlement, ont été, depuis 1870, rendus avec des retards considérables qui ont dépassé parfois dix années. La France n'était pas seul pays dans lequel de tels retards se produisaient. Ces comptes perdaient ainsi tout intérêt d'actualité et on a pu justement comparer les „Commissions des comptes définitifs" à des assemblées d'archéologues. Le règlement de ces comptes par les Assemblées était devenu une formalité rituelle à laquelle personne n'attachait plus d'importance.

Dans l'impossibilité où il était de régler en temps opportun les comptes publics, le Parlement concentrait l'exercice de son indispensable contrôle sur les prévisions budgétaires au grand détriment de l'indépendance et de l'efficacité du Gouvernement. C'est là que se trouve la cause la plus certaine de la déformation qu'a subie le régime parlementaire en France et dans d'autres pays.

***

Selon la nouvelle Constitution, le Conseil de la République n'a d'autre attribution financière que de donner un avis sur le budget voté par l'Assemblée Nationale. Certains esprits s'en sont émus. Ils déplorent que la deuxième Assemblée ne puisse exercer, comme le faisait le Sénat dans le passé, une action modératrice sur les dépenses votées par l'Assemblée élue au suffrage universel. Mais il faut tenir compte que, dans le projet de Constitution, le droit d'initiative des membres de l'Assemblée Nationale est, comme nous allons le voir, considérablement réduit, et que, dès lors, l'adoption de propositions démagogiques est beaucoup moins à craindre que sous le régime de la Constitution de 1875. D'autre part, il faut considérer que l'effacement presque total du Conseil de la République en matière financière aura le grand avantage de hâter la discussion et le vote du budget en évitant les laborieuses négociations que nécessite toujours l'accord entre deux Assemblées.

Au fond, les dispositions du projet de Constitution s'apparentent, sur ce point, à la pratique britannique. Sans doute, la Chambre des Lords est appelée à voter les lois financières essentielles adoptées par la Chambre des Communes et notamment le „Finance Act" qui donne force de loi au budget des recettes et „l'Appropriation Act" qui autorise définitivement le budget des dépenses. Mais il faut noter que l'intervention de la Chambre des Lords dans le vote de ces lois n'est qu'une formalité. Pour qu'une loi reçoive l'approbation du Roi, il faut qu'elle ait été préalablement acceptée par les deux Chambres du Parlement, mais depuis le „Parliament Act" de 1911, *la Chambre des Lords n'a pas le droit de refuser les lois qui lui sont présentées par la Chambre des Communes en matière financière*. L'assentiment des Lords à ces lois est donc forcé.

Dans ce pays de Constitution coutumière, cette réforme fondamentale qui a fait de la Chambre Haute, en matière financière, une chambre d'enregistrement, a été décidée par une loi ordinaire. Dans son respect de la tradition, la Grande-Bretagne garde intacte la façade de ses édifices même lorsque derrière ceux-ci ne vivent plus que des ombres.

Les députés à l'Assemblée Nationale, aux termes du projet de Constitution, possèdent l'initiative en matière de dépenses. C'est là une déclaration de principe qui est conforme à la tradition démocratique. Ce droit d'initiative, refusé sous tous les régimes césariens, a été reconnu, en effet, en France, aux Assemblées révolutionnaires et à la Chambre des Députés sous les divers régimes parlementaires qu'elle a connus (Restauration, Monarchie de Juillet, 3e République). Nul, en Angleterre, ne conteste ce droit d'initiative aux membres de la Chambre des Communes, mais ceux-ci, depuis 1713, ont complètement renoncé à l'exercer. Il n'existe pas en Angleterre de Commission spécialisée pour l'examen du projet de budget. Toutes les dépenses sont discutées en comité plénier et elles ne peuvent l'être que sur recommandation de la Couronne, représentée par les Ministres [1]).

Si la nouvelle Constitution française proclame le droit d'initiative des membres de l'Assemblée Nationale, il apporte cependant à l'exercice de ce droit une restriction considérable. En effet, désormais, les députés à l'Assemblée Nationale ne pourront formuler de propositions de dépenses nouvelles lors de la discussion du budget et des lois intervenant au cours de l'année pour modifier les prévisions initiales. La Constitution n'a pas précisé si cette interdiction s'applique à l'action de la Commission des Finances au même titre qu'aux amendements en cours de discussion du budget. La Commission des Finances vient, elle-même, de trancher par l'affirmative. Lors de la discussion publique du cahier de crédits relatifs aux allocations provisionnelles des fonctionnaires, le 31 Janvier 1947, le Président et le Rapporteur Général de la Commission des Finances ont déclaré, en effet, que l'article 17 de la Constitution interdisait à cette Commission toute mesure entraînant une augmentation de dépenses.

La signification profonde de cette réforme fondamentale est que désormais la préparation du budget devra être essentiellement l'oeuvre du Gouvernement. Celui-ci ne verra plus son plan d'administration, que le budget exprime en chiffres, modifié et altéré au cours de la discussion du budget. C'est à lui qu'incombera la véritable responsabilité financière dont il devra acquérir le sens et porter tout le poids. Il ne se verra plus assigner par le Parlement des tâches qu'il n'aurait pas songé lui-même à assumer. Comme en définitive le pouvoir politique se

---

[1]) Article 66 des „Standing orders", dont le texte, adopté en 1713 n'a subi par la suite que des modifications de forme.

définit et s'ordonne autour du pouvoir financier, la nouvelle procédure renforcera l'autorité et l'efficacité du Gouvernement.

L'atténuation du contrôle préventif du Parlement à l'occasion du vote du budget aura les plus heureuses conséquences, si, comme il est souhaitable, elle libère l'administration des sujétions qui, par l'assignation obligatoire des dépenses à une multitude d'objets, avaient pour effet jusqu'ici de compromettre son indépendance, de tarir son esprit d'initiative et de création novatrice. L'administration pourra être délivrée du corset de fer qui l'enserrait. La discussion du budget sera facilitée et abrégée puisqu'en définitive cette discussion aura tendance à se ramener, comme en Angleterre, à un débat de politique générale au terme duquel le projet de budget du Gouvernement sera accepté ou rejeté en bloc. Le vote du budget pourra plus facilement intervenir en temps utile, surtout si l'on applique à cette discussion le système anglais de la guillotine qui consiste à clore définitivement après 21 jours les débats devant la Chambre des Communes.

La suppression de l'exercice du droit d'initiative des membres de l'Assemblée Nationale à l'occasion de la discussion des crédits budgétaires marque ainsi un grand progrès par rapport aux procédures anciennes. Cependant, cette mesure serait incomplète si elle laissait ouvert l'exercice du droit d'initiative à l'occasion des lois dont le caractère financier est l'accessoire. De telles lois peuvent entraîner des dépenses considérables qui devront figurer ultérieurement dans les budgets. Le Gouvernement possède seul les éléments pour apprécier les incidences réelles de ces dépenses sur l'équilibre financier dont il a la responsabilité. C'est pour ce motif qu'en Grande-Bretagne les dispositions financières des lois autres que celles qui ont trait aux crédits budgétaires sont disjointes et ne peuvent être discutées par les Communes que suivant la procédure usuelle des lois financières, c'est-à-dire sur la proposition du Gouvernement. Il est vivement à souhaiter que pareille procédure soit inscrite dans le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale. C'est seulement ainsi, en effet, que les Finances publiques pourront être définitivement soustraites aux tentations démagogiques.

Les nouvelles règles budgétaires que fixe le projet de Constitution présentent donc des avantages très appréciables. Leur mise en oeuvre peut avoir aussi une autre conséquence d'une immense portée. L'Assemblée Nationale qui seule votera le budget et le Conseil de la République appelé à donner un simple avis, ne participeront plus, comme par le passé, à l'élaboration même du budget. Ainsi, selon le voeu de Chateaubriand, se trouvera rétabli l'ordre logique des attributions en matière financière: au Gouvernement l'initiative, au Parlement l'autorisation. Le Parlement n'ayant pas pris part à la préparation du budget aura désormais toute qualité pour le juger. Il portera son jugement sur les comptes publics. La Constitution dans son article 18 lui en fait

l'obligation. L'Assemblée Nationale règle les comptes de la Nation. Si ces comptes sont rendus dans des délais suffisamment rapides et si, grâce aux procédures prévues par la Constitution, la stabilité gouvernementale est assurée pour un temps assez long, l'Assemblée pourra avoir encore en face d'elle, lors du règlement des comptes, les Ministres et les hauts fonctionnaires qui, sous leur responsabilité, ont assuré l'exécution du budget. L'Assemblée pourra exercer sur eux un contrôle sévère et prendre des sanctions qui frapperont les coupables puisque ceux-ci seront encore en place. Ce contrôle, a posteriori, pourra être poussé d'autant plus loin qu'il n'énervera pas, comme le fait le Contrôle préventif, l'action gouvernementale, puisqu'il se référera à des faits révolus. Il exercera cependant une action très réelle, très efficace sur l'administration elle-même. Celle-ci, en effet, saura désormais, pendant l'action, que ses actes seront rapidement jugés. Aussi bien, en Angleterre, c'est sur les comptes publics que, dans sa pleine souveraineté, la Chambre des Communes concentre l'exercice de son contrôle. Elle fait pleinement confiance au Gouvernement dans l'élaboration du budget qui à vrai dire, dans ce pays, est un acte administratif. En pratique, le budget est adopté par la Chambre des Communes tel qu'il lui est présenté par le Chancelier de l'Echiquier. En cours d'exercice, la Chambre des Communes s'en tient à une surveillance assez lointaine de la régularité des dépenses sans jamais mettre en cause la responsabilité politique des Ministres. Par contre, elle exige une reddition rapide des comptes publics qui sont soumis à l'examen rigoureux d'un Comité spécial. Ce „Comité des comptes publics" est composé de quinze membres nommés pas le speaker de la Chambre. C'est toujours un membre de l'opposition qui en est le Président et en même temps le rapporteur. La minorité y est toujours fortement représentée. Ce Comité possède des pouvoirs très étendus. Il exerce un droit d'enquête illimité, peut convoquer tous témoins et requérir tous documents pour mener à bien ses investigations. Il propose, le cas échéant, des sanctions au Parlement qui invite lui-même les Ministres intéressés à les prendre. En somme, la Chambre des Communes juge les Ministres sur les résultats qu'ils ont obtenus dans l'exécution du budget. C'est là qu'est la vraie doctrine budgétaire, mais, pour la pouvoir appliquer, il faut que les comptes publics soient établis très rapidement. La reddition et la publication des comptes publics doit intervenir dans un délai maximum de six à huit mois après la fin de l'année financière. Il ne faut point dans ce domaine se leurrer de mots et se contenter d'émettre des voeux platoniques. Seule, une simplification des méthodes administratives et comptables combinée avec l'emploi des moyens modernes de la mécanographie peut permettre de hâter la reddition des comptes. C'est là un des traits essentiels de la réforme administrative. La réforme de la comptabilité publique est donc de celles qui s'imposent, avec le plus d'urgence et

d'acuité, aux Pouvoirs Publics. Cela est vrai d'ailleurs pour tous les pays où le manque de simplicité de la comptabilité publique provoque des retards dans la reddition des Comptes.

***

En proclamant que l'Assemblée Nationale règle les Comptes de la Nation, la nouvelle Constitution consacre la tradition française. L'approbation expresse des Comptes publics par les représentants de la Nation est la conséquence du droit que ceux-ci ont acquis à l'époque révolutionnaire, d'autoriser la levée de la Contribution publique et d'en suivre l'emploi. Ce pouvoir d'approbation souligne la dépendance d'un Pouvoir exécutif vis-à-vis du Pouvoir législatif.

L'Assemblée Nationale règle les Comptes de la Nation. Mais, par elle-même, elle ne dispose pas des instruments techniques indispensables à l'exercice de sa tâche. On ne pouvait songer à rétablir le système du „Bureau de Comptabilité" établi en 1791 par la Constituante, et dont le lamentable échec conduisit, par étapes, à la création, en 1807, d'un organisme supérieur de contrôle indépendant: la Cour des Comptes. Seul, un organisme technique de cette sorte peut attester la sincérité et l'exactitude des Comptes Publics. C'est là, sous des modalités diverses, une nécessité universellement reconnue.

La Cour des Comptes, dont l'indépendance est fondée sur l'inamovibilité de ses membres, relève, en France, du Pouvoir Exécutif. Elle est un tribunal administratif. Une conception trop étroite du principe de la séparation des pouvoirs avait dressé jusqu'ici un mur entre la Cour des Comptes et le Parlement. Toutes les tentatives qui ont été faites, notamment par Henri Brisson en 1881 et plus tard par Henry Chéron, pour que les rapports annuels de la Cour, après avoir été remis au Chef de l'Etat, soient transmis dans un délai utile aux Assemblées, se sont heurtées à des difficultés. Seule une réforme constitutionnelle pouvait permettre au Parlement d'utiliser la Cour des Comptes pour l'exercice de son contrôle sur les dépenses et les recettes de l'Etat. En vertu de la nouvelle Constitution, la Cour des Comptes a désormais pour mission d'assister l'Assemblée dans cette tâche. Le Contrôle parlementaire reposera désormais sur des bases solides. C'est là un immense progrès.

L'efficacité de la liaison, qui se trouve ainsi établie en France entre l'Assemblée Nationale et la Cour des Comptes, se trouve renforcée par les dispositions de l'article 126 de la loi du 7 octobre 1946. Aux termes de cette loi, les Ministres sont tenus, en effet, d'engager l'action disciplinaire contre les fonctionnaires et agents des Services Publics dont la Cour des Comptes lui aura signalé, par référé ou par la voie de son rapport annuel, la faute ou la négligence, chaque fois que celles-ci auront entraîné un dépassement de crédit, ou compromis

les intérêts financiers ou domaniaux de l'Etat, d'un établissement public de l'Etat, d'une Société Nationale ou d'une entreprise nationalisée. Les sanctions prises par les Ministres devront être portées à la connaissance du Parlement.

L'Assemblée Nationale a donc désormais en mains le moyen d'exercer un contrôle sérieux et efficace sur l'exécution du budget, à condition que les comptes des Ministres soient rendus avec célérité. Il faut aussi que ces Comptes retracent non seulement toutes les dépenses administratives, mais aussi l'incidence sur les Finances publiques de la gestion des entreprises publiques, dotées d'une personnalité juridique distincte de l'Etat, dont le nombre s'accroît constamment à la mesure du développement des interventions de la Puissance publique dans l'Economie Générale.

***

La réforme de la procédure budgétaire que comporte le projet de Constitution permettra au Parlement, sans renoncer en rien à ses prérogatives et son pouvoir souverain, de faire plus de confiance au Gouvernement dans la préparation et l'exécution du budget, et, comme il advient en Grande-Bretagne, de concentrer l'exercice de son indispensable contrôle sur les résultats. C'est là d'ailleurs une tendance que justifie pleinement l'évolution du rôle de l'Etat moderne qui, sous la poussée de causes multiples et toutes impérieuses, est appelé à intervenir dans l'économie générale, à encadrer celle-ci, à l'orienter ou à la diriger. L'Etat se trouve désormais associé aux activités productrices de la Nation et l'on sait que dans ce domaine ce sont les résultats qui comptent beaucoup plus que les prévisions. Les Comptes publics doivent traduire le bilan de la Nation. L'avènement du Pouvoir économique de l'Etat promeut ce dernier au rang d'une grande entreprise dont les plans approuvés par le Parlement doivent être exécutés par le Gouvernement sous sa responsabilité propre. Au Gouvernement il appartient de rendre compte de son action au Parlement. A ce dernier, il appartient de juger le Gouvernement sur les résultats que celui-ci a obtenus dans l'exécution des plans.

Au Gouvernement l'initiative, au Parlement l'autorisation, au Gouvernement l'exécution, au Parlement le contrôle après l'action, telles doivent être les bases essentielles du droit budgétaire.

Ce sont ces principes qui devront inspirer la loi organique qui, suivant la nouvelle Constitution, doit régler le mode de présentation du budget.

Les Pouvoirs Publics ont devant eux une oeuvre immense et féconde à accomplir. C'est de son succès que dépendent en grande partie la sauvegarde du Crédit public, l'avenir de la monnaie et la restauration de l'économie générale du pays. Là est le véritable problème politique.

LA TAXE SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES AUX PAYS-BAS ET SA RÉPERCUSSION SUR L'ÉCONOMIE

PAR

Mr. W. H. VAN DEN BERGE

Les gouvernements des Pays-Bas, de la Belgique et du Luxembourg ont conclu à Londres en septembre 1944 une convention douanière. Les Pays-Bas d'une part et l'Union Economique belgo-luxembourgeoise d'autre part sont les parties de cette convention. D'après les dispositions de cette convention, il sera appliqué un tarif douanier commun tandis qu'à la frontière belgo-néerlandaise il n'y aura pas de perception de droits de douane pour les marchandises en provenance des Pays-Bas ou de l'Union Economique belgo-luxembourgeoise.

La mise en vigueur complète de cette convention — jusqu'ici partiellement suspendue en vue de compléter et préciser le tarif commun et les dispositions légales et administratives — est attendue très prochainement. Toutefois cette convention n'est qu'un premier pas vers le rapprochement des trois pays. Comme le fait ressortir article 9 de la convention douanière, c'est l'Union Economique complète et durable qui est poursuivie. Etant persuadés qu'une collaboration de plus en plus étroite est chose essentielle et conforme à l'intérêt des trois pays, les Ministres compétents se sont réunis dans le cadre de cette Union en avril 1946 à La Haye pour examiner la méthode à suivre pour réaliser ce but.

Il en résulta, entre autres, la décision d'unifier à bref délai la taxe sur le chiffre d'affaires (taxe de transmission) dans les trois pays, et le mandat au Conseil Administratif des Douanes et au Conseil de l'Union Economique — conseils prévus dans la convention douanière — de faire les propositions nécessaires à cet effet.

En vue de cette décision le Comité de la Chambre de Commerce Néerlandaise pour la Belgique et le Luxembourg a cru devoir prendre l'initiative — à côté des négociations officielles — pour un échange de données sur la situation réelle dans les Pays-Bas et la Belgique et les idées prédominantes dans ce domaine.

Dans cet ordre d'idées le Comité a organisé une conférence à Bruxelles dans laquelle d'une part un exposé sur la taxe des chiffres d'affaires aux Pays-Bas et sa répercussion sur l'économie est mis à l'ordre du jour, d'autre part un exposé, par Monsieur Thiry, Conservateur des Hypothèques, sur la taxe de transmission en Belgique et sa répercussion sur l'économie.

Ce premier exposé est la base des observations suivantes. Etant donné l'intérêt actuel, et non seulement académique, du problème, j'ai insisté surtout sur les dispositions, telles qu'elles sont appliquées pratiquement aux Pays-Bas et j'ai bien fait reléguer au second plan les spéculations théoriques.

Cependant, je commencerai par vous informer de quelques particularités du système de la taxe sur le chiffre d'affaires tel qu'il a été appliqué par le passé aux Pays-Bas. J'entends ici le système qui fut introduit aux Pays-Bas en 1933. A partir du ler janvier 1941, l'ennemi le remplaça par un autre système. Le système en vigueur avant la guerre était déjà quelque peu connu en Belgique, grâce à l'excellent rapport rédigé à l'époque par Monsieur Coart-Frésart en sa qualité de Commissaire royal. L'expérience m'a appris qu'il y a encore bon nombre de personnes en Belgique et autres pays qui croient que le système instauré par la loi de 1933 est encore appliqué aux Pays-Bas de nos jours; ceci n'est toutefois pas le cas.

La perception de la taxe sur le chiffre d'affaires instaurée par la loi de 1933 se limite à la transmission de biens meubles; elle ne visait pas la transmission de biens immeubles ni les prestations de service.

En principe, la taxe était perçue sur *tous* les biens meubles *utilisés aux Pays-Bas*, mais elle n'était perçue qu'une seule fois. La perception s'effectuait lors de la transmission des marchandises par le producteur indigène, par le „fabricant des marchandises". Mais l'acception du terme „fabricant" était plus large que l'acception courante: on entend sous le vocable „fabricant", toute personne qui cultive, produit ou fabrique des marchandises ou qui transforme des marchandises de façon à ce qu'elles changent de nature. C'est ainsi que les agriculteurs, les entreprises minières, les pêcheurs, les boulangers et les bouchers comptaient comme fabricants.

Il n'était pas prévu une taxe sur les livraisons de marchandises par les grossistes et les détaillants. La taxe devait cependant être payée dans certains cas, lorsqu'il y avait coïncidence de la qualité de fabricant et de détaillant; tel est, par exemple, le cas des boulangers, bouchers et tailleurs.

Le principe de la perception unique de la taxe sur le chiffre d'affaires impliquait non seulement la non-imposition des livraisons des grossistes et détaillants, mais il en résultait en outre que les matières premières

et auxiliaires employées par le producteur à la fabrication de ses produits étaient exemptes de taxe. Les fabricants avaient le droit, soit d'acheter ces matières premières et auxiliaires en franchise de taxe, soit d'obtenir le remboursement de la taxe précédemment perçue. On avait instauré un système de formalités passablement compliqué afin de mettre en pratique ce dernier principe.

Le taux de la taxe était de 4 %, tandis qu'à l'importation, un soi-disant droit d'entrée spécial, également de 4 %, était perçu à titre d'équivalent de la taxe sur le chiffre d'affaires. Cette dernière ne devait donc être payée que sur les produits indigènes.

Etant donnée l'intention de faire peser cette taxe uniquement sur la consommation indigène, on avait soit exempté toute transmission à destination de l'étranger, soit accordé le remboursement de la taxe perçue sur les transactions d'exportation.

Comme on l'a vu, il n'y avait donc qu'un assez petit nombre d'entrepreneurs soumis à ce système, à savoir les fabricants indigènes et les importateurs. D'autre part, le système était fortement imprégné de l'idée que la perception de la taxe ne devait pas troubler les rapports de concurrence existants et un grand nombre d'articles de la loi et des règlements d'exécution sont dominés par cette pensée.

Sauf pour les ventes aux consommateurs faites directement par le fabricant-détaillant, la taxe était perçue au moyen de timbres appliqués sur les factures. Toutefois, dans nombre de cas l'autorisation avait été accordée de payer la taxe par billets de contributions et le système de timbrer les factures fut peu à peu abandonné.

Les Pays-Bas ont eu le triste privilège d'être incorporés économiquement par l'ennemi dans le Groszraum Deutschland. Ceci a fait que, dans bien des domaines, ils ont été forcés d'adapter leur législation aux lois en vigueur en Allemagne et c'est la taxe sur le chiffre d'affaires qui, dans cette série d'adaptations, a eu le privilège, si j'ose dire, d'être parmi les premières. Ce fait est d'ailleurs très compréhensible dans le cadre d'une union économique. Signalons en passant que les gouvernements belge, luxembourgeois et néerlandais considèrent l'unification de la taxe sur le chiffre d'affaires et de la taxe de transmission également nécessaire, comme un des premiers pas vers l'union économique. L'importance d'une telle mesure pour le rapprochement économique est tout à fait évidente.

Le système de la taxe introduit peu de temps après l'occupation et encore actuellement en vigueur aux Pays-Bas, procède, *en principe*, du système en vigueur en Allemagne. Toutefois, il faut remarquer que, du point de vue de la structure juridique, les nouvelles dispositions ont été rédigées d'une façon autonome et que plusieurs importantes différences par rapport au système allemand ont pu être maintenues, surtout dans le but de sauvegarder le caractère de taxe de

consommation et de maintenir les rapports de concurrence existants. C'est ainsi que l'administration fiscale neerlandaise a pu disposer, lorsqu'il s'agit de mettre à exécution la nouvelle loi pendant l'occupation d'une certaine liberté fort bienvenue. Cependant, l'unification obtenue était suffisante pour que l'on pût considérer les Pays-Bas et l'Allemagne comme formant un seul territoire en ce qui concerne la perception de la taxe sur le chiffre d'affaires. Le résultat fut que, lors de l'importation de marchandises néerlandaises en Allemagne, aucune taxe de compensation de la „Umsatzsteuer" n'était à payer, tandis que les livraisons faites par les commerçants ou producteurs néerlandais à destination de l'Allemagne étaient considérées comme livraisons intérieures et ne donnaient pas lieu à une restitution de la taxe sur le chiffre d'affaires néerlandaise. Dans le cas inverse de l'importation aux Pays-Bas — chose moins fréquente faut-il le dire — le même système était adopté. Il faut remarquer à ce propos, et cette remarque est d'une utilité certaine, que ce procédé a démontré qu'il n'est pas absolument nécessaire que, dans un libre trafic entre plusieurs pays, les règlements de la taxe soient identiques dans tous les détails. Il suffit que l'incidence au point de vue économique soit la même ou presque la même. Il n'est guère besoin en ce domaine d'une balance de précision.

Le nouvel arrêté envisage le problème comme un tout et soumet, en principe, à la taxe toutes les transmissions de biens meubles et tous les services rendus dans la mesure où ces transmissions et prestations sont le fait d'entreprises (individuelles ou non). L'assiette de la taxe est donc élargie de deux façons.

Tout d'abord la taxe ne se limite plus à la transmission de biens meubles, mais s'applique également à toutes les entreprises qui fournissent des services dans le circuit économique. Il importe peu en l'occurence que ces services aient trait ou non à des biens meubles. C'est ainsi que sont passibles de la taxe les services fournis par les expéditeurs, entrepreneurs, exploitants de cinémas et autres spectacles; par les professions libérales, avocats, médecins, etc.; les coiffeurs, etc. Un nombre important de services sont exonérés de la taxe, tels que les services fournis par les banques, les compagnies d'assurances, les postes et le télégraphe, les entreprises de transports maritimes, les offices de locations immobilières. Mais, et ceci est important, tous les services effectués à titre onéreux sont passibles de la taxe à moins qu'ils ne soient formellement et expressément exonérés par la loi.

Dans la première phase de rapprochement entre l'Union Economique belgo-luxembourgeoise et les Pays-Bas, il s'agit surtout de supprimer, dans la mesure du possible, toutes les restrictions entravant le trafic de marchandises entre ces pays. Si on l'envisage de ce point de vue, la taxe sur le chiffre d'affaires frappant les transmissions de biens

meubles est d'une importance plus immédiate que la taxe dont sont passibles les services, à moins que ceux-ci n'aient trait directement au trafic de marchandises comme c'est, par exemple, le cas pour les entreprises de transports. En ce qui concerne la perception de la taxe sur le chiffre d'affaires des médecins, coiffeurs, cinémas, etc., le problème reste pour le moment d'ordre secondaire. Sans vouloir contester l'utilité de l'unification sur tous ces points — et j'estime que l'unification est non seulement utile mais même nécessaire lorsqu'il s'agit de services influençant directement le prix des marchandises — il me semble pourtant que la nécessité d'ouvrir en premier lieu les frontières pour les marchandises permet d'insister sur l'importance de la taxe en matière de biens meubles.

La deuxième modification importante qu'introduit le nouveau règlement par rapport à l'ancienne loi concerne le système de perception de la taxe sur les transactions en biens meubles. Sous le nouveau régime, ce ne sont pas seulement les transactions effectuées par des *fabricants* — au sens très large de ce terme — qui sont passibles de la taxe, mais également les transmissions de biens meubles effectuées par les *grossistes* et *détaillants*. Si avant la guerre les mêmes marchandises ne donnaient lieu qu'à une seule perception de la taxe, dans le nouveau régime leur transmission est soumise, en principe, à une perception répétée, c'est-à-dire que la taxe s'applique chaque fois qu'elles sont transmises par un fabricant, un grossiste ou un détaillant. On peut parler d'un système en cascade.

Le nouveau régime a également eu comme conséquence la suppression de l'exonération de taxe pour les transmissions de matières premières et auxiliaires, exemption qui avait été accordée avant guerre aux fabricants. Il y a donc une différence considérable entre l'ancien système et le nouveau qui dépasse de loin en importance l'élargissement de l'assiette de la taxe aux transactions commerciales des grossistes et détaillants. Prenons un exemple: Sous l'ancien système l'agriculteur pouvait vendre ses betteraves aux fabricants de sucre en franchise de taxe. Le fabricant de sucre devait payer 4 % sur le sucre cédé aux commerçants et consommateurs, tandis qu'il pouvait le céder en exemption de taxe aux fabricants de bonbons.

Ce dernier devait enfin payer 4 % de taxe pour toute marchandise vendue.

Sous le nouveau régime la taxe est perçue une première fois lors de la vente des betteraves par le cultivateur au fabricant de sucre. Ce fabricant paie la taxe une nouvelle fois sur toute vente du sucre, même lorsqu'il vend celui-ci au fabricant de bonbons. Enfin, la taxe sera de nouveau perçue sur les ventes effectuées par le fabricant de bonbons, par les grossistes et les détaillants.

Il est dans la nature des choses que le principe de la perception

cumulée ait entraîné une diminution de taux. Le taux normal est actuellement de 2 %. Un projet de loi portant le taux à 3 % est toutefois déjà en discussion à la Seconde Chambre des Etats-Généraux.

Le taux de la taxe est pour les grossistes de ½ % seulement. Il s'agit ici des commerçants qui transmettent leurs marchandises non à des particuliers mais à d'autres entreprises, que ces dernières revendent les marchandises ou non.

En outre, le taux normal est ramené à 1 % pour un certain nombre d'articles de première nécessité.

Enfin, dans le projet de loi susmentionné, il a été prévu une exonération de taxe pour quelques articles de toute première nécessité.

A l'importation il est prévu une taxe d'importation de 2 %, comme équivalent de la taxe sur le chiffre d'affaires, perçue sur les produits indigènes. Lors de la revente des marchandises importées à l'intérieur des Pays-Bas, il faudra acquitter la taxe aux taux normaux de ½ ou 2 %, selon que la marchandise est cédée à des entreprises ou à des particuliers.

Le principe que la taxe sur le chiffre d'affaires ne doit frapper que la consommation indigène est maintenu. Partant, non seulement les transmissions à destination de l'étranger sont exemptes de taxe, mais on rembourse même à l'exportateur la taxe déjà perçue sur les marchandises exportées ou sur les matières premières utilisées.

La taxe sur le chiffre d'affaires ne se perçoit plus au moyen de timbres apposés sur les factures. Les entreprises sont obligées de tenir, sous une forme simple, une comptabilité de leur chiffre d'affaires et de délivrer des factures à moins que les marchandises ne soient vendues à des particuliers. Ils déclareront ensuite, en général une fois par trimestre, leur chiffre d'affaires auprès du Receveur des Accises, auquel ils acquitteront la taxe due sur la base de leur déclaration. La comptabilité est contrôlée généralement une fois les deux ou trois ans par le fisc — aux Pays-Bas par le service des droits de douane et d'accises, qui est chargé de la perception de la taxe sur le chiffre d'affaires — et l'on impose au besoin un supplément de taxe. Cette méthode de perception qui oblige l'entreprise à peu de formalités et qui a pour le fisc l'avantage de la rentrée automatique des recettes, a donné pleinement satisfaction sous tous les rapports.

Je voudrais encore attirer l'attention sur le droit de l'entreprise de soumettre à un juge administratif indépendant tout différend concernant le montant de taxe à payer, de même que le montant dont elle estime devoir obtenir restitution. Le juge décide du litige sur simple requête de l'entreprise. C'est une procédure simple et gratuite, sans l'intervention d'un avocat.

Finalement, il faut noter l'existance d'un nombre limité de régimes spéciaux pour certains secteurs de l'activité économique — par exemple

pour l'agriculture — qui diffèrent du système ordinaire, étant adaptés à la situation particulière de ces secteurs. Cela nous entraînerait toutefois trop loin de nous étendre sur ce sujet.

En 1946, les recettes de la taxe se sont élevées à ± *f* 340 millions (Fr. belges 5.644 millions). Cela fait, largement calculé, *f* 36 (Fr. 600) par habitant. Selon des calculs statistiques, l'incidence annuelle moyenne de la taxe sur le chiffre d'affaires sur les revenus hebdomadaires de:

f 30 à *f* 40 (Fr. 500—665) est de *f* 78 (Fr. 1300), soit 3,43 % du total des dépenses;

sur les revenus de *f* 40 à *f* 50 (Fr. 665—830), l'incidence est de *f* 93 (Fr. 1.550), soit 3,38 %;

et sur les revenus de *f* 50 à *f* 60 par semaine (Fr. 830—1000), l'incidence est de *f* 116 (Fr. 1940), soit 3,35 %.

Aux Pays-Bas, on ne croit en général pas devoir supprimer le système en cascade actuellement en vigueur pour le remplacer par le régime d'avant-guerre, c'est-à-dire par le régime de la perception unique. Malgré le vice originel de ce système, c'est plutôt le contraire qui est le cas. Quoi qu'il en soit , le gouvernement a fait savoir que pour le moment il n'y aura pas de propositions dans ce sens venant de sa part.

Cela ne veut pas dire que l'ancien système n'ait pas donné satisfaction. Au contraire, on ne l'a abandonné qu'à contre-coeur et après une vaine résistance. Ce système n'avait pour ainsi dire troublé en nulle manière les rapports de concurrence et s'adaptait fort bien à la structure du pays, c'est-à-dire à son commerce développé et orienté vers l'exportation.

Autre chose est de retourner à ce système. C'est une vérité ancienne qu'une chose qui existe a, par le fait même, toujours quelque avantage sur la nouvelle situation qu'il faudrait créer. Cela est vrai, et même dans une forte mesure, également dans le domaine fiscal. Apporter continuellement des changements radicaux au système de perception des impôts est déjà un mal en soi et ceci vaut certainement pour les impôts qui exercent une influence directe sur le commerce et l'industrie, puisque après un laps de temps il s'est produit une certaine adaptation à la situation existante. Mais il y a encore d'autres arguments plus importants et d'abord les recettes de la taxe. Comme nous l'avons dit, les recettes ont été, en 1946, de *f* 340 millions environ (Fr. 5644 millions). En 1939 les recettes étaient de *f* 89 millions seulement (Fr. 1477 millions). Or, si l'on porte le taux actuel de 2 % à 3 %, les recettes calculées sur cette nouvelle base augmenteront d'une façon considérable, même si l'on tient compte de certaines exonérations qui seront accordées. Il est vrai que les recettes eussent été considérablement plus élevées qu'en 1939, même si l'on avait maintenu l'ancien régime, en raison de l'augmentation générale des prix. Et on aurait

même pu accroître quelque peu ces recettes en apportant quelques modifications à l'ancien système. Mais il eût été de toute façon pratiquement impossible d'obtenir une recette aussi élevée que celle produite sous le nouveau régime, sauf en augmentant le taux sous l'ancien régime dans de telles proportions qu'il eût causé de grandes difficultés aux producteurs et qu'on eût dû craindre des fraudes sur grande échelle. D'autre part, il n'y a aucune raison pour exempter derechef les prestations *de services* de la taxe sur le chiffre d'affaires. Or, comme l'imposition des services doit se faire en tout cas, dans la pratique, selon le système en cascade, il ne serait pas raisonnable d'instaurer à côté de cela un régime de perception unique pour les seules marchandises; ceci en raison des rapports qui existent entre ces deux aspects de la taxe.

On verra plus loin, lorsque nous parlerons de la répercussion de la taxe sur l'économie, que le grand avantage de l'ancien système, qui était de ne pas troubler les rapports de concurrence, a perdu beaucoup de sa valeur dans les circonstances actuelles.

Ce n'est pas le moment d'envisager les modalités d'unification des systèmes de perception de la taxe néerlandaise sur le chiffre d'affaires et de la taxe de transmission en Belgique et au Luxembourg. On peut dire, toutefois, que la recette de la taxe de transmission constitue en Belgique, tant en chiffres absolus que par habitant, une part plus grande des recettes budgétaires totales que la recette de la taxe sur le chiffre d'affaires aux Pays-Bas lorsque le taux en sera porté à 3 %. Cela étant, il est bien compréhensible que l'unification des taxes conduirait à de grandes difficultés budgétaires si l'on choisissait comme point de départ l'ancien régime néerlandais.

En résumant, je puis donc dire que si, à l'étranger, on considère la situation aux Pays-Bas en matière de taxe sur le chiffre d'affaires, on fera bien de tenir compte du système en cascade instauré pendant la guerre comme étant le système de perception avec lequel on aura pratiquement affaire.

J'en arrive maintenant à quelques considérations envisageant les répercussions de la taxe sur l'activité économique. Il faut d'abord faire ressortir le caractère d'*impôt de consommation* que revêt la taxe néerlandaise. Car l'intention n'est pas de percevoir un impôt de mutation sur certaines transactions juridiques. Tant l'ancien régime que le nouveau ont pour but de frapper la consommation intérieure et c'est uniquement ce but qui est poursuivi par les différentes méthodes. Les quelques détails dont on traitera plus amplement ne peuvent être compris qu'en partant de ce point de vue.

A ce propos on fera remarquer de prime abord que lorsqu'on pose la question „*est-ce qu'il y a transmission de marchandises?*", on admet en

général que c'est la situation réelle et non la forme juridique qui sera déterminante. Ainsi, des marchandises vendues par un contrat de location-vente, la livraison d'un costume confectionné par le tailleur avec le tissu du client, sont considérées comme étant des transmissions passibles de la taxe. De même, la plupart des autres stipulations des lois et règlements sont conçues dans un esprit „réaliste" et non juridique, ceci afin que la taxe soit perçue sur la consommation réelle sans qu'il soit tenu compte des constructions juridiques.

Le but de tout impôt de consommation est que celui qui l'acquitte, en transfère la charge en dernier lieu au consommateur. Le résultat est que tout impôt de consommation diminue plus ou moins le pouvoir d'achat de la monnaie et également les recettes totales nettes — c'est-à-dire les recettes après déduction de la taxe — de l'ensemble des entreprises. Ensuite, un impôt sur la consommation a tendance à faire diminuer d'une façon relativement sensible les recettes pour toutes marchandises autres que celles de première nécessité, étant donné que les consommateurs doivent affecter une plus grande partie de leurs revenus à l'achat des articles de première nécessité. En levant sur la consommation un impôt de taux assez bas, on obtiendra un effet plutôt insignifiant et à peine perceptible pour chaque entreprise en particulier.

Si l'intention de transférer la charge fiscale au consommateur aboutissait intégralement — en économie libre ce ne sera théoriquement jamais entièrement possible — la répercussion de la taxe sur chaque entreprise en particulier ne sera pas grande. Elle consistera en ce cas surtout (exception faite pour ce que je viens de citer) en difficultés administratives et peut-être aussi en difficultés de crédit provoquées par la perception de la taxe.

Toutefois, dans la pratique le rejet intégral du fardeau sur le consommateur n'est pas parfait, et c'est justement ce facteur, qui est des plus importants, qui peut avoir un effet néfaste sur les entreprises.

Afin de faciliter le transfert de la charge au consommateur on peut stipuler dans la loi — et c'était le cas pour la loi de 1933 — que l'entrepreneur *peut* ou *doit* facturer la taxe séparément en sus du prix convenu. Il est clair qu'une telle stipulation a peu ou point de valeur puisque le montant total qu'on devra payer finalement pour la marchandise dépendra de facteurs économiques. L'article en question de la loi de 1933 a donné lieu, au demeurant, à certains abus. Psychologiquement il n'est du reste pas très habile de rappeler constamment au consommateur le fait qu'il paie la taxe! Quant à moi, je donne la préférence à l'article actuellement en vigueur qui est de tendance opposée. Actuellement il est interdit de facturer la taxe séparément; elle doit être inclue dans le prix au même titre que les autres impôts sur la consommation, tels que les droits d'accise.

La loi peut cependant favoriser encore autrement le transfert de

la charge aux consommateurs. Un des facteurs les plus importants pour permettre à chaque entreprise d'opérer ce transfert, c'est *l'égalité* dans la perception d'un impôt sur la consommation. Tandis que l'égalité de perception favorise le transfert du fardeau fiscal, l'inégalité de perception rend le transfert de l'excédent aux consommateurs difficile. En outre, l'inégalité de perception tend à orienter la consommation vers les articles et services et vers les formes de distribution pour lesquels on devra payer le moins de taxe. Evidemment, il se produit souvent de fortes tendances opposées, mais on ne peut nier celles que nous venons de nommer. C'est ainsi que dans la pratique les industriels et commerçants ont souvent fait la remarque suivante: cela m'est égal de savoir combien de taxe sur le chiffre d'affaires j'aurai à payer, pourvu que j'aie la certitude que mes concurrents vendant le même article ou des articles analogues, payent tout autant et n'ont donc pas un quelconque avantage. Il faut toujours avoir ce point de vue à l'esprit si l'on veut réaliser une perception juste et logique de la taxe sur le chiffre d'affaires et le but de l'égalité de perception doit, autant que possible, être constamment poursuivi.

Il est dans la nature des choses qu'au point de vue de l'égalité, une taxe générale sur la consommation, appliquée à tous les articles et à tous les services, offre de plus grands avantages qu'une taxe spéciale sur la consommation, appliquée à certains articles déterminés. Et puis, une taxe sur la consommation perçue de façon à ce que tous les articles, quel que soit le nombre d'échelons de production et de distribution par lesquels ils seront passés, soient finalement passibles d'un taux d'imposition identique, doit être préférée du point de vue de l'égalité, à un impôt dont le taux serait plus ou moins élevé selon les modalités de production et de distribution, telle qu'est, en principe, une taxe perçue selon le système dit en cascade.

Et pourtant, j'ose défendre la thèse que l'économie néerlandaise *a eu* et *a* en général la possibilité de rejeter sur le consommateur la taxe sur le chiffre d'affaires. Je le sais grâce à de nombreuses données de mon expérience administrative et cela est confirmé également par le fait qu'on entend peu de plaintes rendant un autre son. En outre, ainsi que l'a montré une enquête, les milieux industriels et commerciaux sont en général assez satisfaits de la façon dont s'effectue la perception. Quoi qu'il en soit, on n'a jamais fait d'efforts sérieux pour faire abandonner le système existant.

Il est nécessaire d'essayer d'examiner les causes de ces faits. Nous pouvons commencer par citer au moins un avantage du système en cascade actuellement en vigueur sur l'ancien système. Si l'on veut rejeter l'impôt de consommation sur le consommateur, le meilleur moyen c'est de le faire payer par le détaillant, étant donné que la taxe sera en ce cas calculée sur le prix exact que devra payer le

consommateur. Lorsqu'on perçoit la taxe sur le prix du fabricant, cette même taxe, calculée sur le prix de détail, accusera des dissemblances pour les divers articles, vu la différence parfois très grande des marges bénéficiaires et des autres majorations subies par les marchandises depuis le stade de production. Cette inégalité rend le rejet de la charge sur le consommateur difficile, comme je l'ai déjà dit. En appliquant le système actuel, une partie au moins de la taxe totale sera calculée sur le prix de détail réel, ce qui est un avantage en soi.

Aux Pays-Bas, la législation est telle que *l'exigence de l'égalité* est satisfaite dans une large mesure, de sorte que les possibilités de rejeter la charge sur le consommateur sont assez favorables. Cette conception est soutenue par diverses dispositions. Je rappelle d'abord celles qui assimilent les différentes transmissions au sens économique à des transmissions juridiques proprement dites. Sont également importantes à cet égard les dispositions selon lesquelles les articles consommés par les entreprises mêmes, soit pour usage privé, soit dans le cadre du processus économique, sont considérés comme transmis au sens de la loi. Les articles qu'un épicier consomme personnellement seront imposés au même titre que l'emploi de lampes qu'on a fabriquées soi-même, pour l'éclairage de sa propre usine. En ce cas, le producteur ou commerçant n'obtient donc aucun avantage.

La législation présume que les marchandises passent normalement par deux échelons: la vente par le fabricant et la vente par le détaillant; dans les deux cas on devra payer une taxe de 2 %. Quant aux grossistes, que l'on considère plus ou moins comme des échelons supplémentaires, ils ne devront payer que ½ %. Le projet de loi portant modification du régime en vigueur, que l'on discute actuellement à la Chambre des députés, porte le taux normal de 2 à 3 %, mais maintient le taux à ½ % pour les grossistes.

Il faut remarquer de surcroît que la transmission d'un grand nombre d'articles qui ne laissent au commerce de gros qu'une marge bénéficiaire minime, est exempte de la taxe à l'échelon du grossiste.

Lorsqu'un fabricant cède sa marchandise non pas à un grossiste ni à un détaillant, ni à quelque autre entreprise, mais directement aux particuliers, il devra payer non pas 2 %, mais 4 % de taxe. Ceci pour annuler l'avantage fiscal de pareille transaction et pour rétablir l'égalité. On n'a pas à tenir compte de telles considérations pour les transmissions faites par certaines catégories de producteurs qui vendent *normalement* leurs marchandises directement au consommateur sans passer par un intermédiaire et dans ce cas la taxe sera de 2 % et non de 4 %. Il s'agit ici des pharmaciens, boulangers, tailleurs, bouchers, etc.

Enfin, la loi contient encore quelques dispositions qui permettent de séparer artificiellement et virtuellement en deux, pour la perception de la taxe, une entreprise déterminée. Par contre, la possibilité existe

également de ne percevoir la taxe qu'une seule fois dans certains cas où les marchandises passent cependant par deux entreprises différentes. Voici un exemple. Deux sociétés juridiquement indépendantes peuvent entretenir des relations tellement étroites qu'elles forment en réalité une seule entreprise. Sous certaines conditions, on tient compte de cette unité lors de la perception de la taxe sur le chiffre d'affaires. Supposons une société A qui soit productrice et qui livre ses produits à la société B. Les livraisons de A à B ne sont pas taxées, mais on impose les livraisons de B comme si elles étaient effectuées par un producteur. Ce problème est un des plus difficiles et on ne pourrait pas s'étendre là-dessus. Je me contenterai de remarquer qu'on ne considère des entreprises différentes comme une unité que lorsqu'une société contrôle une autre à trois points de vue: du point de vue économique, financier et de l'organisation.

Toutes ces dispositions s'inspirent de la conception qu'il faut garder la possibilité de transformer une inégalité non souhaitable, qui existerait dans une branche déterminée et qui donnerait lieu à difficultés, en une *situation d'égalité fiscale*.

Ajoutons à ceci que le Ministre favorise des modalités de perception de la taxe qui respectent dans la mesure du possible les véritables intérêts de l'économie. C'est ainsi qu'on exempte par exemple les transmissions auxquelles donnent lieu les échelons supplémentaires du circuit économique, ajoutés artificiellement à celui-ci du fait des circonstances extraordinaires et du fait d'interventions de l'État.

Un second exemple est celui des rapports entre filateurs et filateurs-tisserands. Le filateur devra payer une taxe de 2 % sur le montant des fils fournis au tisserand. D'autre part, le filateur-tisserand n'est pas assujetti au paiement de la taxe pour le fil qu'il produit lui-même. Cette situation ayant donné lieu à de grandes difficultés de concurrence on exempta de la taxe les ventes des filateurs aux tisserands.

Il est évident que les dispositions dont nous venons de faire mention favorisent l'égalité de perception de même qu'elles facilitent la possibilité de transférer la charge fiscale aux consommateurs. Elles vont aussi modérer considérablement la tendance de concentration verticale des entreprises et d'élimination d'échelons de distribution, surtout au niveau des grossistes, tendance qui est en principe inhérente au système en cascade. A cet égard, on ne peut pas constater des répercussions sérieuses aux Pays-Bas.

Toutefois dans quelques branches du commerce de gros où la marge bénéficiaire est petite et dont la position n'est pas très forte pour l'une ou l'autre raison, la perception de ½ % de taxe sur le prix de vente provoque de temps à autre des difficultés. Car d'une part, le rejet de la charge sur le consommateur est le plus difficile à réaliser dans le commerce de gros et d'autre part, cette taxe représente 5 % du

bénéfice en admettant que la marge bénéficiaire soit elle-même de 10 % du prix.

Le fait que les entreprises néerlandaises réussissent en général à transférer la taxe sur le chiffre d'affaires aux consommateurs est dû non seulement aux particularités du système en vigueur, mais aussi pour une bonne part *a deux autres causes*, interdépendantes il est vrai, mais ayant cependant chacune leur importance propre. J'entends nommer la pénurie générale actuelle et les répercussions du complexe des mesures officielles.

Il est superflu de démontrer qu'en période de grande pénurie, lorsqu'une concurrence acharnée n'est pas à craindre, une taxe sur la consommation peut être plus facilement rejetée sur les consommateurs qu'en période de surproduction. Aux Pays-Bas, ce facteur se fait fortement sentir, mais il va sans dire qu'il perdra en importance au fur et à mesure que nous retournerons à des circonstances normales.

Le problème du transfert de la charge aux consommateurs et celui de la concentration des entreprises et de l'élimination de certains intermédiaires, offre un tout autre aspect dans une économie dirigée ou, si vous voulez, orientée, que dans une économie entièrement libre. Les prix de la plupart des articles et d'un nombre important de services sont fixés par des règlements officiels. Or, lors du calcul des prix on tient également compte de la taxe sur le chiffre d'affaires. Et il n'est pas rare que le bénéfice obtenu sur certains articles soit plus élevé du fait que leur transmission est passible de la taxe, que si elle en était exempte. C'est ainsi que la taxe sur le chiffre d'affaires, étant inclue dans le prix d'achat, accroît le montant absolu de la marge bénéficiaire lorsque cette marge est fixée réglementairement en pourcentage. Récemment encore, un commerçant qui avait plaidé pour obtenir une certaine exonération de la taxe, a dû constater que cette exonération lui faisait perdre un gros bénéfice! La taxe sur le chiffre d'affaires représente donc un impôt dont on n'aimerait pas volontiers se passer dans certains secteurs économiques. On comprendra de ce qui précède pourquoi il y a des entreprises qui n'en appellent pas toujours aux exemptions et réductions que leur accordent les règlements. Ces dispositions ne feraient que compliquer leur comptabilité, sans leur réserver un avantage quelconque.

Il faut également prendre en considération le fait que les producteurs et distributeurs doivent respecter actuellement un grand nombre d'autres règlements officiels, qui ne sont pas d'ordre fiscal mais n'en sont pas moins fort importants. Au point qu'on ne peut pratiquement apporter aucune modification importante à la structure d'une entreprise ni aux modalités de distribution des produits sans autorisation officielle. Ce fait atténue également dans une large mesure la tendance à la concentration verticale ainsi que la tendance d'élimination des

intermédiaires. Dans cet ordre d'idées il faut dire que la taxe sur le chiffre d'affaires représente pour le moment un facteur qui le cède en importance à beaucoup d'autres. Il regagnera cependant de nouveau en importance et il n'est pas dépourvu d'intérêt de prévoir dès à présent une réglementation adéquate.

On peut remarquer, et cela s'explique par ce qui précède, que les industriels et commerçants passent en général à l'offensive dès qu'il s'agit de soumettre des articles d'une branche déterminée à *une taxe de luxe*. Il en est de même de la taxe de luxe qu'on se propose d'introduire actuellement aux Pays-Bas. En effet, il se produira en l'occurence une forte discrimination par rapport à d'autres articles et le principe de l'égalité d'imposition ne serait plus respecté. En outre, le mécanisme de formation du prix est pour ces articles beaucoup plus libre et la demande en est élastique. La possibilité de rejeter la charge que constitue la taxe de luxe sur le consommateur est chose douteuse et si le pourcentage est assez important — or, il s'élèverait aux Pays-Bas à 15 % — il y a danger que la vente diminue. Mais lorsqu'il s'agit de „luxe" pour lequel la demande est peu élastique, le danger est beaucoup moins grand. C'est dans cet ordre d'idées qu'on a l'intention aux Pays-Bas de percevoir sur le prix des billets d'entrée aux cinémas et autres spectacles une taxe de luxe au taux de 25 %. Je ne pense pas que ceci fasse grand tort aux entreprises en question.

Une chose importante pour l'activité économique néerlandaise, ce sont les modalités d'application de la taxe sur le chiffre d'affaires aux articles importés et exportés. Les dispositions en matière d'importation ne donnent pas entière satisfaction, tout au moins pas aux producteurs néerlandais. Quant aux dispositions en matière d'exportation, elles tiennent compte dans une large mesure des intérêts de l'exportateur.

A l'importation il faut payer une taxe de 2 % qui sera pour les marchandises destinées directement au particulier, de 4 %. De divers points de vue cette taxe est plus avantageuse que celle sur les articles indigènes; il s'agit donc ici d'une sorte de protection à rebours. D'abord, la taxe à l'importation pourra toujours être calculée — même pour les articles destinés à des particuliers — d'après un prix de première main. Par contre la taxe sur le chiffre d'affaires perçue sur les produits indigènes est calculée sur les prix réels, soit, le cas échéant, sur un prix de détail. Par ailleurs, le fabricant indigène devra payer la taxe non seulement sur la vente de ses articles, mais aussi sur l'achat des matières premières et auxiliaires, des machines, des services, etc., dont il a besoin pour confectionner ses produits. Il lui incombe également les charges secondaires relatives à la perception de la taxe telles que la comptabilité, les déclarations, etc. Par contre il suffit à l'importateur de payer 2 % de taxe sur la valeur du produit fini, à l'entrée de ce dernier dans le pays.

Il résulte de tout ceci que de sérieuses raisons militent en faveur de l'application d'une taxe compensatrice supplémentaire à l'importation ainsi que c'était déjà le cas avant la guerre. La réponse à la question de savoir s'il va falloir prendre une décision dans ce sens dépend de divers facteurs. Il faut d'abord tenir compte de la protection qu'assure déjà le tarif douanier. Ensuite, il n'est pas rare que les articles importés doivent supporter encore au préalable, intégralement ou partiellement, une taxe analogue à la taxe néerlandaise à l'étranger. Depuis la fin de la guerre, la nécessité de lever une taxe supplémentaire à l'importation ne s'est pas encore fait sentir et on ne devra pas y recourir tant que les prix étrangers resteront, d'une façon générale, plus élevés que les prix néerlandais.

Il faut encore attirer l'attention sur l'existence de quelques exonérations en faveur des marchandises importées, dont jouit plus particulièrement le commerce de gros. En partant de la conception que la transmission par l'importateur constitue un échelon supplémentaire dans le circuit économique, cette transmission sera, sous certaines conditions, exemptée de la taxe.

Certains produits sujets à l'entreposage changent plusieurs fois de main, généralement dans les ports maritimes. Dans la mesure où ces transactions se font dans les ports maritimes, elles sont également exemptes de taxe. D'autres transactions sont exonérées dans les ports de mer qui dépendent des modalités de transport, de chargement et de déchargement des marchandises. On voit donc qu'on a tenu compte dans une large mesure des intérêts des importateurs, du commerce de gros en marchandises importées et des intérêts des ports de mer. Pourtant, l'application des exonérations consenties en ce cas n'est pas des plus simples!

Quant aux exportations, toute transmission de marchandises destinées directement à l'étranger est exonérée de la taxe. Lorsque c'est le producteur qui exporte, on lui fait également restitution de la taxe perçue sur les matières premières employées. Cette restitution s'élève en général à 2 % du prix d'achat des matières premières. Si l'exportateur est commerçant, on lui restitue non seulement la taxe perçue sur les articles mêmes, mais également la taxe perçue sur les matières premières utilisées pour la confection des articles. Cette restitution est en règle générale de 3 % du prix d'achat des marchandises [1]). La taxe perçue

[1]) Comme l'exportation est effectuée par le commerce de gros, il va de soi qu'on ne perçoit pas les 2 % sur la vente au détail et la livraison même du grossiste est exonérée, étant destinée à l'étranger. On a donc levé sur le produit en question, d'une façon générale, 2 % de taxe seulement, calculés sur le prix de vente du producteur qui est forcément égal au prix d'achat de l'exportateur. Outre la restitution de ces 2 %, il est encore remboursé 1 % se rapportant aux matières premières utilisées. On part de la fiction que le prix des matières premières représente 50 % du prix de produit fini. Ainsi le taux normal de la restitution à l'exporteur est 3 % du prix d'achat des marchandises. Dans les cas où il appert que la restitution est trop élevée, l'administration peut limiter celle-ci au montant effectivement perçu.

sur l'emballage fait également objet de la restitution. Cette réglementation a comme résultat heureux de ramener pratiquement à zéro l'incidence de la taxe néerlandaise sur les éxportations.

Les dispositions dont je viens de traiter ont surtout leur importance quant à l'incidence matérielle de la taxe sur les diverses branches de l'économie et sur les rapports de concurrence tant à l'intérieur que par rapport à l'étranger. Mais il est nécessaire de faire encore quelques remarques sur les obligations d'ordre administratif.

La perception de la taxe oblige les entreprises à tenir la comptabilité nécessaire à cet effet. Lors de la vente des marchandises à d'autres entreprises on doit délivrer une facture, une double de celle-ci étant gardée comme pièce administrative. Il n'est pas nécessaire de délivrer une facture pour les livraisons aux particuliers. Ces éxigences sont simples et leur application est dans la pratique tellement souple que toute entreprise normalement administrée pourra s'en tenir à la comptabilité courante.

Quant aux petits détaillants, il suffit qu'ils tiennent un livre de caisse et un registre d'entrée des factures. Cette obligation et le contrôle régulier exercé par l'administration fiscale font que les petites entreprises tiennent également une certaine comptabilité, dans la mesure du possible. L'utilité de ces dispositions dépasse le cadre de la perception de la taxe sur le chiffre d'affaires. C'est ainsi, par exemple, que dans maints cas on pourra, lors de ce contrôle, veiller également à la juste perception des impôts sur les revenus.

Enfin, je tiens à remarquer que la perception de la taxe ne causera point de difficultés financières aux entreprises, puisqu'elle n'est pas dûe avant que les factures ne soient payées. Et comme le fisc ne réclame le paiement qu'à trimestre échu, on aura même un léger avantage. La taxe n'est pas due en cas d'insolvabilité ou de créance non recouvrable pour toute autre raison.

En résumé, nous pouvons constater qu'il n'existe point d'impôt qui soit agréable au contribuable. C'est egalement le cas pour la taxe sur le chiffre d'affaires. Nous avons laissé de côté les arguments d'ordre fiscal théorique qui militeraient pour ou contre cette taxe. Ils sont pour le moment d'ailleurs de minime importance pratique puisque la situation budgétaire nécessite absolument la perception d'une telle taxe, tant aux Pays-Bas qu'en Belgique et au Luxembourg. Basée sur une large assiette, la taxe sur le chiffre d'affaires procure de fortes recettes, même si son taux n'est elevé.

La taxe néerlandaise sur le chiffre d'affaires n'est pas dépourvue d'imperfections, mais elle n'a pas eu une répercussion trop défavorable sur l'économie. Ceci grâce à un certain nombre de dispositions législatives qui tendent à assurer dans la mesure du possible l'égalité de la

perception et qui sont conformes aux intérêts de l'activité économique. La façon souple dont cette taxe est appliquée, joue également un rôle. Il faut en outre prendre en considération le caractère anormal des circonstances actuelles qui ne permettent pas que des difficultés éventuelles puissent se développer au point de devenir dès à présent des facteurs nuisibles. Au fur et à mesure que les circonstances redeviennent normales — ce qui n'implique pas nécessairement un retour à l'avant-guerre — il est nécessaire que les autorités néerlandaises observent attentivement les répercussions de cette taxe sur les diverses branches de l'économie et prennent dans le cadre de la réglementation existante les mesures de précaution qu'exige telle ou telle situation.

Espérons qu'on pourra dans un avenir très proche mettre fin à ce travail. Cela sera rendu possible dès qu'on aura réalisé et adopté l'unification de la taxe néerlandaise sur le chiffre d'affaires et de la taxe de transmission en Belgique et au Luxembourg.

THE PURCHASE-TAX IN THE NETHERLANDS AND ITS INFLUENCE ON TRADE AND INDUSTRY

SUMMARY

In September 1944 a customs-Union was reached in London between the Netherlands, Belgium and Luxemburg, effectuating the institution of a common import duty and freedom of import duty for imports of goods from the Netherlands into the Belgium-Luxemburg Economic Union and for imports of goods from this Union into the Netherlands. The complete coming into force of this convention may shortly be expected. It will, however, only be the first step towards a complete and lasting economic union. Within the frame of the economic union between the three countries the Governments in April 1946 charged the Councils of the Customs-Union in question as soon as possible to hand in motions for the unification of the various arrangements on the subject of the purchase-tax. The Committee of the Netherlands Chamber of Commerce at Brussels was induced by this to call a meeting — alongside the official negotiations — in which a lecture on the Netherlands purchase-tax and its influence on industrial and commercial life was proposed on one side and reciprocally another lecture on the Belgian purchase-tax and its influence on industrial and commercial life. The first lecture, delivered by this author, forms the basis of this article.

The author gives a short description of the system of imposing

urchase-tax in the Netherlands before the war. It was characteristic nat the tax was levied only on movables and only once from the same oods. Tax was only imposed on goods delivered by the manufacturers nd other producers, whereas they were exempt from taxation or ere reimbursed for taxes paid on the raw materials and resources sed in making their products. Mostly the tax was paid by affixing amps on the invoices.

Soon after the beginning of enemy occupation this system was replaced y one showing the main characteristics of the system operative in ermany. The system was maintained after the war and is still in peration now.

The field in which the tax is levied has been considerably enlarged 1 two directions. First of all not only the delivery of movables, but lso the rendering of services in public intercourse is subject to purchase-ax. Consequently transporters, contractors, cinema-owners, lawyers, octors, repairers, hairdressers a. o. have to pay purchase-tax on their icome derived from services rendered.

With regard to the delivery of movables, not only deliveries by nanufacturers, but also those by wholesale and retail dealers are ibject to purchase-tax. Every time those goods are disposed of purchase-ax has to be paid on the price. The exemption of tax on raws materials nd resources formerly granted to manufacturers and other producers as been abolished. At present the levying works as a so-called „cascade-ystem". The normal percentage or the tax amounts to two percent, ut in the Second Chamber of the States-General a bill has been rought in to raise the percentage from 2 to 3. The tax percentage for holesale dealers, however, before as well as after the acceptance f the bill, amounts to only ½.

The tax-revenue in 1946 amounted to about f 340.000.000 belgian frs. 5.644.000.000). This is about f 36,— (frs. 600) per head of ie population. The average tax-burden on incomes between f 30,— nd f 40,— a week (frs. 500—665) has been calculated at f 78,40 rs. 1300) a year. This amounts to 3,43 % of the total expenditure such a household.

According to the new system the purchase-tax is no longer levied y means of stamps on the invoices. The owners and employers are bliged to send in declarations of their turnover, usually once a quarter a year, and to pay their tax, calculated from their declaration, to the excise office, where they send in the declarations.

The author points out that there is no very strong desire to return the old system and that certainly at this moment no governmental roposals in that direction will be made. The reason is that there e objections to repeatedly making too radical changes in the levying taxes and that, besides, the new system yields considerably higher

revenues than the old one, in which the tax covered a much smaller field. Besides, taking into consideration the fact that the revenue of the purchase-tax in Belgium, in absolute figures as well as per head of the population, is even higher than in the Netherlands, a return to the old system would greatly inconvenience unification.

As regards the influence of the purchase-tax on industrial and commercial life, the author points out the character of the Dutch tax as a consumption-tax. The object of any consumption-tax is that by those who pay the tax to the State, it is shifted on to the ultimate consumer. Integral shifting often leads to practical difficulties. Therefore the Dutch arrangement contains a number of clauses which tend to further the shifting as far as possible, or at least not to hinder it, by aiming at an equality of tax-levying for the various articles and the various shapes in which they enter into public trade.

This refers in the first place to the clauses classing the home consumption by manufacturers of self-manufactured goods as taxed deliveries.

Then there is the stipulation that in cases where the manufacturer skips a link in public traffic and himself directly delivers to consumers, a double amount of tax, so 4 %, is due.

The low tariff for wholesale dealers as well as the possibility to split certain enterprises artificially into two parts with a view to tax levying — so that transfer of goods from one part to the other is looked upon as a delivery — works in the same direction. The same thing applies to the reverse possibility of practically levying tax only once for goods passing through two enterprises.

Taking everything into account the chance of shifting the tax is fairly favourable in the current system of levying and it may accordingly be ascertained that the Netherlands owners and employers generally succeed in this.

The author points out, however, that this result is due also to other factors. First of all to the fact that at the present moment there is a great scarcity of most articles, which promotes the shifting. Next the problem of shifting has come to appear in a somewhat different light owing to the numerous measures taken by the Government, especially the price control.

In calculating the lawful prices the purchase-tax is also taken into account. The situation is not seldom such that the profit to be made on a certain article, as a result of the fact that purchase-tax is levied on it, is higher than if the article had been free.

The above mentioned factors contribute to the fact that the trend, always present in a cascade-system, towards vertical concentration of enterprises and exclusion of independent enterprises, is not of great practical importance.

The author informs us that the pending bill covers the levying of . luxury-tax, as part of the purchase-tax, of 15 % on movables subject o this tax and of 25 % on entrance fees of cinemas, etc.

On imported goods import duty is levied as an equivalent of the ›urchase-tax due for home products. It generally amounts to 2 % to ›e calculated of the first-hand import value of the goods. The regula-ions for imported goods are on the whole somewhat more favourable han those for home products.

The export regulations promote the interests of the exporting manu-acturers, for not only are deliveries of goods destined for exportation :xempt from purchase-tax, but the exporters are even granted restitution ›f the purchase-tax which may be expected to have been levied on hose exports in earlier periods.

The owners and employers are bound to keep accounts of the tax o be levied and to issue invoices. No invoice, however, need be made ›ut on delivery to consumers.

For small retail businesses it is sufficient to keep a cash-book and ı register of incoming invoices, whereas for larger businesses the ›rdinary bookkeeping suffices. These obligations have had a favourable :ffect. Thus far a great number of smaller businesses has been forced o keep up a simple administration.

The purchase-tax is not due till the goods delivered have been paid or; no purchase-tax is due for engagements which have not been net because of insolvency or for other reasons, consequently the tax loes not entail special difficulties of financing.

Finally the author summarizes his argument to the effect that, in view of the situation of the budget, the levying of a purchase-tax must ›e deemed inevitable. Naturally the Dutch purchase-tax shows deficien-:ies, but thus far it has had no harmful effects on industrial and commer-:ial life. The present circumstances, however, are abnormal and it nay be necessary at the gradual return of more normal — though ›erhaps not pre-war — conditions to watch the repercussions of this ax on the various branches of industrial life.

The author concludes by expressing a wish for the desired unification n the domain of the purchase-tax between Belgium, Luxemburg and he Netherlands in the near future.

AANTEEKENINGEN OVER DE GESCHIEDENIS VAN DE NEDERLANDSCHE STAATSSCHULD EN DE HEFFING IN EENS

DOOR

Mr. Dr. B. J. F. STEINMETZ

Paragraaf I

§ I. *Het tijdvak 1588—1798*

De Bataafsche revolutie verhoudt zich tot de Fransche zoo ongeveer als slappe thee tot bruisende champagne, al moet in haar credit worden geboekt, dat het in den Haag bij enkele volmaakt onschuldige staatsgrepen bleef, nadat te Parijs reeds stroomen bloeds waren gevloeid.

Niettemin heeft de Nationale Vergadering, die toch wel hoofdzakelijk was geroepen om als Constituante op te treden, enkele zeer spannende oogenblikken gekend. Het spannendste wellicht op 10 November 1796.

Toen was de groote dag aangebroken, waarop het ontwerp eener constitutie voor de Bataafsche Republiek bij de vergadering zou worden ingeleverd. Doch slechts enkele ingewijden wisten, dat er onweer in de lucht zat.

Nadat Burger Simon Stijl (de bekende historicus), voorzitter der Commissie die het ontwerp had samengesteld, een „aanspraak" had gehouden, ging hij weer in zijn „fauteuil" zitten. (De „burgers-representanten" maakten het zich blijkbaar gemakkelijk.)

Vervolgens een rede van den President en dan vlak daarop twee treffende momenten.

Het eerste, wanneer Simon Stijl het ontwerp, „zijnde gelegd in een portefeuille met driekleurige linten toegestrikt" aan den President overhandigt en als het ware een golf van eensgezindheid door de vergadering gaat.

Het tweede — er is al eenig geroezemoes, daar de burgers-representanten zich gereed maken om te vertrekken — is met pen noch vulpen te beschrijven, slechts met een ganzeveder.

„En nu maakte de verrukte aanschouwer zich gereed, om vervuld

an de streelendste aandoeningen deze lachende tafereelen van broeder-ijke eensgezindheid te verlaten. Doch op het onverwachtst en van een nvoorzienen kant trok een storm samen, die dezen helderen hemel ondsomme bewolkte en den snelsten overgang van stille kalmte tot ooge driften bedreigde.

Nauwelijks was de beslissende hamer gevallen of een man, wiens erdiensten hem een algemeen gevestigde achting, zeer na aan eerbied renzende hadden verworven, rijst op en vraagt het woord.

Met een plegtige eerbiedwekkende stilte hoort men den representant 'an de Kasteele den volgenden manlijken voordragt doen: ik verzoek et woord, nadat de lecture zal zijn gedaan van het ontwerp eener onstitutie, om alsdan voor te dragen de redenen, waarom ik onder erbetering oordeel, dat het voorgedragen plan in deszelfs geheel eschouwd niet geschikt is, zulk een eenheid daar te stellen, waardoor astheid aan het bestuur gegeven, de oorzaak der verdeeldheid wegge-omen en algemeene welvaart bevorderd kan worden.

Het smart mij uit liefde tot mijn vaderland, dat ik in deze oogen-likken, waarin alles ons toeroept om een constitutie te brengen, ver-licht ben tegen het aangeboden ontwerp het woord te vragen.

Maar door plichtsbesef gedrongen ......" enz.

Op deze rede deed zich een groot handgeklap, zoowel in de verga-erzaal als op de tribunes hooren. De tongen kwamen los en dra bleek, n de eigen taal, van een Babylonische spraakverwarring.

Waar wrong de schoen?

Zooals nader zou blijken, vooral in het financieele. Zoowel unita-issen als federalisten wilden eenheid. Er was echter een zeer moeilijk unt, dat daaraan in den weg stond: de buitengewoon zware schulden-ast van het voornaamste gewest der Republiek: Holland en West-riesland.

Titel V van het Ontwerp eener Constitutie handelde over de finan-ieele zaken en de Kamers daartoe betrekkelijk.

Volgens artikel 401 behield elk gewest of departement „deszelfs fzonderlijke Huishoudelijke of Gewestelijke Financiën afgescheiden van ie der Republiek in het algemeen".

Artikelen 401 en 402 bepalen respectievelijk:

401. Elk departement behoudt dus ook afzonderlijke alle deszelfs omeinen, Bezittingen, Actiën, alsook alle de schulden door hetzelve fzonderlijk gecontracteerd, en alle pretensien tegens hetzelve afzon-erlijk, aan wien zulks ook mag zijn.

402. Als ook alle zijn huishoudelijke lasten, daaronder begrepen de osten van het inwendig bestuur, voor zoover die niet bij de constitutie ominatim ten algemeenen laste worden gebracht.

Welnu, het gewest Holland en West-Friesland — en hetzelfde gold choon in mindere mate voor Utrecht en Zeeland — stelde deze

financieele afzonderlijkheid, d. w. z. het voortduren van de tot dusverre bestaan hebbende financieele afzonderlijkheid, allerminst op prijs, het wenschte zijn bezittingen, maar vooral ook zijn zware schulden even vurig met de andere gewesten te deelen, als deze daarvan, terecht van hun kant, afkeerig waren.

De scherpe tegenstelling tusschen unitarisme eener- en federalisme anderzijds, droeg dan ook veel minder een staatkundig karakter dan veelal in de geschiedenisboeken wordt voorgesteld; zij betrof vooral het lieve geldje.

Het valt Gelderland, Overijssel enz. dan ook niet kwalijk te nemen, dat zij er tegen opzagen te participeeren in Hollands schuldenlast, die bijna een half milliard bedroeg.

De cijfers — en daarop komt het aan — waren namelijk ongeveer als volgt:

Generaliteit, Gelderland, Overijssel, Friesland, Stad en Land (Groningen), Utrecht,	samen 160 millioen.
Holland en West-Friesland	ruim 450 millioen.

Dit overzicht, beter dan een uitvoerig betoog, kan duidelijk maken, hoe moeilijk het was overeenstemming te verkrijgen.

Zulks is tenslotte dan ook niet geschied, immers niet door persuasie maar door een staatsgreep van 19 Januari 1798 heeft het unitarische standpunt gezegevierd.

Gods molens malen langzaam, toendertijd althans, in de lage landen aan de Noordzee.

***

Oppervlakkig beschouwd lijkt voor het Hollandsche unitarische standpunt, naar hetwelk de schuldenlast van het eigen gewest zooveel mogelijk op de andere provinciën werd afgewenteld, uitermate weinig te zeggen. Niettemin was het zeer juist en billijk. Men moet namelijk niet slechts letten op de tegenstelling tusschen den grooten schuldenlast van Holland aan den eenen en den lagen of betrekkelijk lagen van de Generaliteit en een aantal provinciën aan den anderen, doch ook en vooral in aanmerking nemen, hoe deze tegenstelling was ontstaan.

Het is de groote verdienste van het advies van de Kasteele uitgebracht ter nationale vergadering van den 17 November 1796 dit duidelijk, zij het uit den aard der zaak eenigermate eenzijdig, in het licht te hebben gesteld.

Vooraf een enkel woord over het financiewezen van de dusgenaamde Republiek der Zeven Provinciën, welke eigenlijk met meer recht een Provincie van Zeven Republieken zou kunnen worden geheeten.

Volgens artikel V der Unie van Utrecht, die tot 1798 onveranderd ıls een soort grondwet of quasi-grondwet heeft gegolden, zouden tot lekking van algemeene kosten een aantal middelen (accijnzen) „eenpaerlick en op eenen voet" in alle gewesten worden geheven.

Van deze bepaling is ondanks den sterken aandrang van Holland en ondanks enkele pogingen om tot uitvoering daarvan te geraken n de practijk niets terecht gekomen.

Slechts een middel werd inderdaad „eenpaerlick en op eenen voet" geheven, namelijk de convooijen en licenten, een soort van in- en uitgaande rechten, doch dit was juist in artikel V niet genoemd.

Het werd geheven en ingevorderd door de Admiraliteiten, doch zijn opbrengst was in het algemeen onvoldoende om de kosten van de oorlogsvoering ter zee geheel te dekken.

De Generaliteit, d. w. z. de Republiek in haar geheel was ter financiering harer uitgaven behalve op de convooijen en licenten aangewezen op de belastingen in de Generaliteitslanden geheven en op de zoogenaamde provinciale quoten.

Juist immers, omdat van de gemeene impositiën zoo weinig terecht was gekomen, was een omslagregeling onvermijdelijk.

Voor de verdeeling der Generaliteitslasten over de verschillende gewesten gold een zekere verhouding, die gedurende het bestaan der Republiek slechts weinig wijziging heeft ondergaan.

De quotenregeling zag er ongeveer als volgt uit:

	in vredestijd			in oorlogstijd		
	guldens	stuivers	penningen	guldens	stuivers	penningen
Holland en West-Friesland	57	14	8	58	6	4½
Zeeland	9	1	20	9	3	8
Utrecht	5	15	5	5	16	7½
Friesland	11	10	11	11	13	2¾
Stad en Land	5	15	6	5	16	7½
Overijssel	3	10	8	3	11	5
Gelderland	3	19	20	5	12	10

Te bewijzen valt het niet, maar met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid valt aan te nemen, dat Holland, niet alleen, zooals uit bovenstaande cijfers valt af te lezen, het leeuwendeel opbracht, doch ook belangrijk meer dan met zijn welstand en bevolkingstal in overeenstemming was.

Het tegendeel is beweerd door Treub, doch daarmede valt kwalijk te rijmen, dat de aandrang om tot gemeene impositiën te geraken — welke aan het quotenstelsel een einde zouden hebben gemaakt — steeds opnieuw van Holland uitging.

Deze aandrang kan slechts worden verklaard uit de omstandigheid, dat de belastingen, welke Holland moest heffen, teneinde zijn quote

te kunnen opbrengen, belangrijk hooger waren dan genoemde gemeene impositiën zouden zijn geweest.

Trouwens het ligt ook voor de hand, Holland — in den regel, maar niet steeds gesteund door zijn satellieten Zeeland en Utrecht — was de drijvende kracht in de Republiek. Steeds moest het de overige gewesten mee zien te krijgen en nog wel stuk voor stuk, daar de meeste besluiten en met name die over oorlog en vrede, niet „bij overstemming" (meerderheid van stemmen) konden worden genomen.

Het ware daarin zeker niet geslaagd, indien het zich niet extra-offervaardig had betoond. Trouwens geheel onbillijk was het niet, dat het niet alleen evenredig meer, maar ook meer dan naar evenredigheid, dan de andere gewesten betaalde, vermits het toch steeds opnieuw ter verdediging van Hollands interest was, dat (naar Potgieters woord) het „zwaard in de weegschaal der volkeren" werd gegooid.

Zoo wilde het nu eenmaal, hetgeen men zou kunnen noemen het ongeschreven staats- en financierecht der Republiek.

Zoodoende echter zag telkens en telkens ten gevolge van de talrijke oorlogen door de Republiek gevoerd of waarin zij werd betrokken, haar voornaamste gewest zich geplaatst voor de voldoening van quoten, die eigenlijk boven zijn macht gingen.

En daardoor weer was, óók bij voortduring, naar de bekende uitdrukking „Holland in last".

Er was slechts één uitweg, of liever er waren er twee: leenen en zoogenaamde dons gratuits of vrijwillige giften, een kennelijk uit het leenrecht stemmende terminologie, die eigenlijk zinledig was geworden, daar de vrijwilligheid geheel ontbrak.

Deze don gratuit of vrijwillige gift nu stemt in beginsel voor een groot deel overeen met hetgeen thans als heffing ineens wordt aangeduid.

En de geschiedenis der Hollandsche schuld komt in het kort daarop neer, dat dit gewest teneinde ook in tijd van nood zijn quote te kunnen opbrengen, hetzij tegelijkertijd leende en een vrijwillige gifte uitschreef, hetzij tot het laatste overging, nadat de schuld te hoog was opgeloopen.

Hoe dit zij — en zulks is zooals vanzelf spreekt zeer belangrijk — de opbrengst der heffingen ineens was, ondanks de zware offers, die door Hollands inwoners werden gebracht, lang niet voldoende voor het opbrengen der quote, zij bleef verre bij de hoofdsom der negociatiën achter, waardoor vanzelf de schuld voortdurend bleef stijgen.

Het betoog van Van de Kasteele door uitvoerig cijfermateriaal teruggaande tot aan het sluiten van de Unie van Utrecht geïllustreerd, rustte op drievoudigen pijler:

1. dat Holland *bij* het aangaan der Unie geen of tenminste geen noemenswaardige schulden had;

2. dat de schulden, welke Holland *na* het aangaan der Unie had gecontracteerd, waren voortgesproten uit Hollands contributiën ten behoeve van de geheele Bondgenootschap (de quoten dus);

3. dat de progressieve aanwas van Hollands schuld *uitsluitend* aan het dragen der bondgenootschappelijke lasten was toe te schrijven en niet aan

hetzij de omstandigheid, dat Hollands ingezetenen niet zwaar genoeg belast waren;

hetzij het overwicht van Holland in het Bondgenootschap en aan den invloed der Provincie om haar systeem in de Republiek te handhaven;

hetzij het voeren eener kostbare huishouding dan wel „andere spendatiën van de Provincie ter meerdere beveiliging of begunstiging van dit gewest en deszelfs ingezetenen, met andere woorden aan de zoogenaamde ordinaire en extra-ordinaire huislasten of andere soortgelijke uitgaven".

Van de drie laatste, alle negatieve stellingen was de tweede het zwakst, want Holland had ongetwijfeld wèl, vooral in den loop der zeventiende eeuw, al zijn macht en invloed aangewend om zijn „systema" in de Republiek te handhaven.

Van de Kasteele maakte zich van de quaestie af door de vermelding, dat Johan de Witt na 1654, toen Hollands crediet in haar zenith stond, er in slaagde den interest der gewestelijke losrenten van 5 tot 4 % te reduceeren.

In den tijd, toen Hollands systema „eenig" overwicht had, (sic) waren Hollands schulden eer verminderd dan vermeerderd.

Het is duidelijk, dat deze redeneering geheel buiten de zaak omging en elke bewijskracht miste.

Aan den anderen kant kan het geen twijfel lijden, dat het unitarische inzicht op financieel terrein, hetwelk op zoo talentvolle wijze door Van de Kasteele werd vertegenwoordigd, met wat in die dagen „de nieuwe tijd" heette en den geest van dien tijd ademde, in overeenstemming was.

Het kemphaantje Holland mocht, zooals met dergelijke beestjes meer het geval is, vrij kostbaar zijn geweest, steeds er op uit koning te kraaien, tenslotte had ook de Bataafsche Republiek al wat haar aan grootheid en rijkdom nog restte aan ditzelfde Holland te danken, reden waarom het weinig elegant ware, dit gewest, als Job op zijn mesthoop, met zijn geweldigen schuldenlast waar niets tegenover stond, ook niet de internationale „goodwill" die vroeger zijn deel was, te laten zitten.

***

Tenslotte enkele cijfers, voor een deel ontleend aan het advies van Van de Kasteele, voor het overige geput uit andere bronnen.

Omstreeks 1597 werd jaarlijks aan rente betaald 127.000, waarbij

moet worden bedacht, dat de rente zeer hoog was en vaak 8, 10, 12 of meer procent bedroeg.

Circa	1632	bedroeg	de	hoofdsom	der	schuld	ruim	55	millioen.
„	1647	„	„	„	„	„	„	114	„
„	1652	„	„	„	„	„	„	121	„
„	1667	„	„	„	„	„	„	120	„
„	1678	„	„	„	„	„	„	180	„
„	1697	„	„	„	„	„	„	214	„
„	1721	„	„	„	„	„	„	343	„
„	1781	„	„	„	„	„	„	?	„

(van 1752—1781 rentevermindering van ruim een millioen).

1781—1794 meer genocieerd (geleend) dan afgelost een kapitaal van ruim 188,5 millioen) geheele Hollandsche schuld volgens Van de Kasteele in 1796 *f* 453.985.724.2.6 in kapitaal en *f* 12.501.824.12.2 aan renten en interessen (men denke o. m. aan den in dien tijd vallenden ondergang der O.I. Compagnie).

Derhalve, enkele kortere perioden buiten beschouwing gelaten, een voortdurende stijging van schuld, ondanks de liberale giften die telkens werden opgebracht. Deze noemt Van de Kasteele wel, echter zonder cijfers.

Dezelve zijn o. a. te vinden bij Mr. P. H. Engels, Geschiedenis der Belastingen in Nederland, Rotterdam 1848; Mr. F. N. Sickenga, Bijdrage tot de Geschiedenis der Belastingen, Ac. Pr., Leiden 1864; Luzac-de Sérionne, Hollands Rijkdom e. a.

De liberale giften schijnen vooral van beteekenis te zijn geworden tijdens de Engelsche zee-oorlogen, waarna zij werden gehandhaafd.

Tijdens den eersten Engelschen zee-oorlog (1651—1654) werd een algemeene 1000e penning over de bezittingen geheven en verder verhoogd. Dit middel verkreeg een vast karakter tijdens den tweeden en derden Engelschen zee-oorlog (1665—1667 en 1672—1674).

Nog in 1663 werd een 1000e penning geheven; een 5e maal 1000e of 200e penning in 1665 (uitbreken van den tweeden Engelschen zee-oorlog) en volgende jaren.

Sedert 1672 werd de 100e penning elk jaar herhaald, en wel òf als „gevensgeld" òf als gedwongen leening.

De heffing werd onderscheiden als: *reëel* over de voorwerpen van bezitting afzonderlijk en *personeel* of niet-reëel, overeenkomstig twee verschillende daarvoor ingerichte kohieren.

Volgens Sickenga (pag. 446) werd bij het *reëel* steeds het beginsel gevolgd, dat op de kohieren gebracht werden *al* de goederen aan de ingezetenen der provincie toebehoorend, onverschillig of zij binnen of buiten de provincie waren gelegen, daarentegen waren de goederen in de provincie, voor zoover aan personen buiten de provincie in eigendom behoorend, van de heffing vrijgesteld.

Dit is zeer wonderlijk en doet denken aan een drukfout of een vergissing. Zoodanige regeling immers past veeleer bij het personeel.

Van 1672—1677 werd aan gevensgeld en gedwongen leening te zamen een bedrag van ruim 65 millioen opgebracht.

Daarna is het gevensgeld in den vorm van reëel zoowel als personeel niet van de lucht.

Omstreeks 1750 was de economische en financieele positie van Holland en ook die der generaliteit uitermate moeilijk.

Overwogen werd, om ter verbetering van de economische positie van ons land een „porto-franco" te maken (verg. Sickenga, pag. 265 e. v.), voorts werd aan liberale giften een bedrag van 50 millioen opgebracht, ten deele echter voor de generaliteit.

De heffing ineens schijnt zich in den loop der 18e eeuw in twee richtingen te hebben ontwikkeld; op de obligatiën en over het vermogen.

Sickenga (pag. 439) zegt hiervan het volgende: „Het waren deels zekere middelen op de obligatiën, deels ook een voornamelijk algemeene heffing over het geheele vermogen en zoowel over het reeds belaste bedrijfskapitaal als het vermogen in portefeuille. Onder de laatste werden alzoo ook de buitenlandsche effecten getroffen, van de eerste waren deze geheel vrij. Van deze, de belasting op de obligatiën, bleven voorts in al de provinciën (met uitzondering van een enkele) met de vreemde tevens de effecten ten laste van iedere provincie vrij. Luzac, in de laatste helft der 18e eeuw laakt, dat in het bestaande zamenstel van belastingen als een groote en een zeer nadeelige onevenredigheid voor den bloei van handel en nijverheid dat die kapitalen in portefeuille zoo nagenoeg geheel vrij blijven van belasting."

Tenslotte nog een drietal afzonderlijke opmerkingen. In de eerste plaats deze, dat bovenstaand overzicht nopens de ontwikkeling der Hollandsche schuld, de geschiedenis der liberale giften en het verband tusschen deze beide uitermate onvoldoende en spasmodisch is. Dit onderwerp is een meer samenhangende nauwgezette studie van ten deele zuiver historisch karakter ten volle waard.

De tweede opmerking betreft den historischen oorsprong der ontwikkeling van het gevensgeld tijdens de Engelsche zee-oorlogen.

Er is een niet onaardige briefwisseling tusschen Johan de Witt en den Amsterdamschen regent Huydecoper van Maarseveen, welke betrekking heeft op een door de Amsterdamsche vroedschap voorgestelde gedwongen leening, waarin eigenaars van zilverwerk (dus vooral juweliers, een belangrijke categorie van geldschieters in dien tijd) zouden participeeren.

Na rijpe overweging werd het voorstel van Amsterdam door de Staten van Holland „niet wel practiquabel" geoordeeld.

In een brief van 24 Augustus 1652 zet Johan de Witt aan Huydecoper

zijn bezwaren en die der Staten uiteen in een „ten eerste", „ten tweede", enz.

Vooral het „ten tweede" is aardig.

„Ten tweede, omdat vele geringe luyden (sic) die haer lichaem met eenich sylverwerck versiert ende daarop grootelik hare affectie geseth hebben, mede beswaerlijck tot afstand van dien te brengen souden wesen.

Insonderheyt gemerckt ook eenige jonge dochteren door soodanigh ciraet haer vleeschcoopmanschap gangbaar moeten maecken" (!).

Huydecoper was zeer teleurgesteld.

„U Ed. missive van 24 passato is mijn wel ter hand gecomen en hebben met leetwesen verstaen, dat dit groote werck van 't silver met soo cleijne redenen wordt opgehouden, want het onwederspraeckelick is, datter geen macklijker, liquider, egaalder of prompter middel bedacht kan worden."

Al werd dit „groote werck van 't silver dan opgehouden door cleijne redenen", zoo kwam de heffing in een anderen vorm toch tot stand.

De derde opmerking betreft de eerder genoemde splitsing der heffing ineens in een reëel en niet-reëel of personeel.

Voor een goede werking der heffing ineens is volstrekt vereischt, dat de fiscus over den bouw van het volksvermogen in zijn diverse schakeeringen en geledingen een duidelijk overzicht verkrijgt.

Dit nu wordt door deze wijze van heffing vanzelf verzekerd.

Het zou te ver voeren, zulks in den breede aan te toonen.

Als argumentum ad hominem moge slechts worden vermeld, dat schrijver dezes, vóór hij zich van bovengenoemd historisch verloop op de hoogte had gesteld, voor zichzelf tot de overtuiging was gekomen, dat een inderdaad bevredigende heffing ineens over de geheele linie tegelijk zakelijk en persoonlijk zou moeten zijn.

De kennismaking met het reëele en personeele gevensgeld stemde hem bien étonné (en ook voldaan) de se trouver ensemble avec ses ancêtres.

§ 2. *Het tijdvak 1798—1814*

Uit het voorgaande volgt, dat artikel 201 der Staatsregeling van 1798 zoowel in staatkundig als in financieel opzicht een harer belangrijkste bepalingen was.

Dit artikel luidt namelijk:

„De schulden en verbintenissen vóór de invoering der Staatsregeling gemaakt en aangegaan niet alleen door of vanwege de generaliteit, maar ook vanwege de onderscheiden provinciën, de drie kwartieren van Gelderland, het Landschap Drenthe en Bataafsch Brabant worden verklaard en gehouden voor nationale schulden en verbintenissen voor het geheel Bataafsche volk".

Dit, de schuldamalgamatie, was het nieuwe, dat de Staatsregeling van 1798 bracht.

Doch tenminste even belangrijk was de bestendiging van het oude, den „don gratuit", welke zelfs als *primaire* dekkingsvorm voor buitengewone uitgaven werden aangewezen.

Mocht een heffing ineens niet mogelijk zijn of onvoldoende opbrengen, dan zou in ieder geval de alsdan onvermijdelijk blijkende leening binnen den kortst mogelijken termijn moeten worden afgelost.

Aldus artikel 209 der Staatsregeling 1798, luidende:

„Indien de omstandigheden der Republiek eenige buitengewone uitgaven noodzakelijk maken, vind het Vertegenwoordigend Lichaam die bij voorkeur zooveel mooglijk uit eene buitengewone heffing en wel als don gratuit bij wijze van Quotisatie over de relatieve inkomsten en verteeringen van alle Ingezeetenen der Bataafsche Republiek.

Dan, wanneer hetzelve oordeelt te moeten overgaan tot het zoeken van Penningen, bij wijze van vrijwillige negotiatie, bepaalt het den kortst mogelijken termijn van aflossing en een behoorlijke geevenredigde aflossing, voldoende tot het bekomen der noodige fondsen, zoo tot betaling der jaarlijksche aflossingen als interessen.

Deze belasting zal niet verder mogen geheven worden, dan toereikend tot de jaarlijksche aflossingen en interessen, noch worden verlengd, nadat dezelve negotiatie zal zijn afgelost, alles onder de bepalingen bij artikel 205 vermeld."

Volgens dit artikel 205 werden de renten en interessen van de nationale schuld gevonden uit zoodanige algemeene belastingen als door het Vertegenwoordigend Lichaam jaarlijks zouden worden vastgesteld.

Evengenoemd artikel 209 is geen doode letter gebleven.

Naar schatting van Groen van Prinsterer in zijn „Handboek der Geschiedenis van het Vaderland" (pag. 1082) is in het tijdvak 1795—1804 voor een bedrag van 339 millioen aan buitengewone heffingen ingevorderd. De gewone belastingen brachten in dit tijdvak 276 millioen op, dus niet onbelangrijk minder.

Ondanks dit zware offer steeg de rentelast van 18 tot 34 millioen 's jaars, de schulden der Vereenigde Provinciën, welke in 1795 787 millioen bedroegen waren einde 1803 tot een milliard honderd zes en twintig millioen vermeerderd. Men moest ook in dien tijd voor den nieuwen tijd iets over hebben.

Meer gedetailleerde gegevens en cijfers verschaft Mr. F. N. Sickenga „Geschiedenis der Nederlandsche belastingen", tijdvak der omwenteling, Algemeen stelsel van het jaar 1805, Amsterdam 1865, § 6, pag. 81 e. v. getiteld „Algemeen overzigt en onderzoek omtrent de rechtstreeksche heffingen".

Evenals Groen van Prinsterer ontleent Sickenga zijn cijfers aan de gedenkschriften van Rutger Jan Schimmelpenninck.

De rechtstreeksche heffingen werden in tweeërlei vorm geheven: *a.* over de inkomsten, derhalve een soort tijdelijke inkomstenbelasting, waarbij moet worden bedacht, dat deze belasting in tegenstelling tot Engeland ten onzent niet bekend was;

b. over de bezittingen, derhalve hetgeen thans bekend staat als heffing ineens.

Welke enorme percentages werden opgebracht moge blijken uit het volgende citaat (Sickenga pag. 85).

„Zoo vonden we o. a. opgaven voor de zwaarstbelaste provincie Holland

over de bezittingen	over de inkomsten	
29½ %	46 %	1793—1813
$32^{13}/_{20}$ %	53½ %	1795—1804
eindelijk 36 %	53 %	1788—1804
waarvan 9½ %	45 %	als don gratuit

Vergelijken we die cijfers hier kortelijks met de werkelijke opbrengst volgens de publicatiën en wel bepaaldelijk die voor de algemeene heffingen sedert het jaar 1798, dan vinden wij voor deze:

8 % over de inkomsten 1798	
5 % en 10 % 1798 stelle gemiddeld	
7½ % en voorts nog daarnevens	4 % over de bezittingen 1798
—	1 % — 1799
enz. enz.	enz. enz.
—	— 1804
44½ % over de inkomsten	16½ % over de bezittingen

Rekent men daarnevens nog de zware
heffingen in Holland van het jaar 1795
af: de dubbele 6 % heffing: . 12
heffing bij executie 2½

31 % over de bezittingen."

Het spreekt vanzelf, dat aan de 44½ % over de inkomsten betrekkelijk geringe beteekenis toekomt, althans veel minder beteekenis dan aan de 31 % over de bezittingen.

Immers, de inkomsten komen elk jaar terug, hetgeen van de bezittingen helaas niet kan worden gezegd. De 44½ % in zes jaar beteekenen een inkomstenbelasting van gemiddeld ruim 7 % 's jaars, de 31 % daarentegen zijn niet vatbaar voor deeling.

Ook over de tarifieering, de wijze van invordering enz. geeft Sickenga belangrijke bijzonderheden.

Hierop kan echter niet verder worden ingegaan.

Slechts zij vermeld, dat, hetgeen zeer modern aandoet, zelfs een zekere progressie bestond. (Verg. op. cit. p. 90/91.)

„Eindelijk wordt als maatstaf van belasting aangenomen de

venredige verhouding van bezittingen of inkomsten tusschen de ingeze-
enen onderling.

Alleen wordt van de heffing gewoonlijk vrijgesteld het inkomen beneden de *f* 300,— 's jaars, het vermogen beneden *f* 500,— of *f* 600,— n voorts wat uitsluitend tot liefdadige doeleinden en bezit van vereenigingen of stichtingen dient.

Een zekere korting wordt bij sommige publicatiën toegestaan voor eder kind, waarvan het onderhoud ten laste van den belastingschuldige omt, voor zoover deze beneden een zeker vermogen gegoed is."

Bij de publicatie van 18 Januari 1798 en wederom bij die van 9 Juli 804, wordt een stelsel van belasting aangenomen, waarin ieder als en minimum van belastbaarheid zich kan aangeven, behoudens nadere aanvulling, naar gelang van werkelijk bezit of inkomen.

Alleen bij de heffing van September en November 1798, bij die van 0 October 1800 en eindelijk bij die van 9 Juli 1804, in verband met dit telsel van klassen, wordt ook bij uitzondering ten opzichte der inkomten een opklimmende inplaats van een evenredige verhouding van belastbaarheid aangenomen, bij de eerste van 8 en 10, bij de tweede van 2, 4 en 7, bij de laatste van 1½ tot op 10 %.

De heffing over de inkomsten was dus progressief, over de bezittingen daarentegen niet.

***

Psychologisch en sociaal-psychologisch de grootste fout, welke bij le heffing ineens kan worden begaan, is de herhaling. (Verg. na te melden Colwyn-rapport pag. 259 IV The question of a guarantee against repetition.)

Beter één keer goed en afdoende, dan een aantal malen onvolledig.

Doch daarvan kon geen sprake zijn in dien tijd, omdat ons land door oorlogsschatting, inlegering van vreemde troepen enz. steeds meer door Frankrijk werd uitgemergeld en telkens opnieuw voor zware offers werd geplaatst.

Zeker is echter, dat het bedoelde psychologisch effect niet uitbleef; men was de buitengewone heffingen, hetzij over de inkomsten, hetzij over de bezittingen geheven, hartgrondig beu geworden.

Aan deze overdoseering in de jaren 1795—1804 moet het dan ook worden toegeschreven, dat in het stelsel Gogel aan de rechtstreeksche heffingen, zooals Sickenga ze noemt, *geen* plaats werd verleend.

En dat was geen toeval, doch geschiedde welbewust. In de voordracht van den Raadpensionaris, waarbij de nieuwe belastingen aan het Wetgevend Lichaam werden aangeboden, heet het:

„De opeengevolgde rampen en gedurige oorlogen, die ons Vaderland hebben gedrukt, hebben hetzelve onder een last van schulden gebracht, waaraan deszelfs gewone inkomsten, zelfs met de hoogst mogelijke bezuiniging niet geëvenredigd zijn.

Veel, zeer veel kan worden bespaard, doch niet de verplichting om aan verbintenissen gestand te doen, zonder welke het niet mogelijk zoude zijn het aanwezen der Republiek onder de mogendheden van Europa staande te houden, terwijl zulks ook door de goede trouw, waarop onze landaard van voor oude tijden zooveel prijs stelde, gebiedend gevorderd wordt.

Door welke middelen nu zal dit deficit worden verdrongen? door buitengewone heffingen? voor zeker HoogMogende Heeren zoude ik een onnoodigen taak op mij nemen, indien ik het drukkende, onrechtvaardige en voortaan onuitvoerlijke derzelve wilde betogen; ook zijn dezelve zoodanig in den algemeenen haat vervallen, dat een verhuizing van de vermogendste ingezetenen bij de voortduring derzelve te wachten is en dat het Bestuur hetgeen verder zou ondernemen, dezen zoo ondragelijken last op de schouders zijner ingezetenen te laden, geen verder aanspraak zoude kunnen maken op 's Volks liefde en achting zonder welke toch de voorname steunsels van het openbaar gezag ontbreken."

Doch dit is slechts de negatieve zijde van de door Schimmelpenninck-Gogel gevolgde zienswijze ten aanzien van de vraag op welke wijze buitengewone uitgaven, oorlogsschatting enz. moesten worden gedekt: namelijk *niet* door rechtstreeksche buitengewone heffingen.

Wat den positieven kant aangaat, wordt het volgende opgemerkt: „Eindelijk vergt eene vijfde vraag terecht de geruststelling; dat een algemeen stelsel van belastingen zoodanig zal kunnen daargesteld worden, dat het in alle behoeften des lands, ook de buitengewone, genoegzaam zal kunnen voorzien.

Vorderen echter voortdurende calamiteiten of het ontstaan van nieuwe rampen, in het vervolg meerdere opofferingen, het algemeen stelsel van belastingen heeft ook het voordeel boven een federatief financieel stelsel, dat het vanzelf den maatstaf oplevert om het aandeel te vinden, dat elk ingezetene in een juiste evenredigheid daarin behoort te dragen: het geschiedt zonder eenige verandering in den ophef der belasting, zonder onnoodige vermeerdering van comptabiliteit, zonder vermenigvuldiging van ambtenaren, in één woord, op de meest eenvoudige, minst twistbare en tevens equitabelste wijze."

Hierin nu heeft Gogel zich deerlijk vergist. Het aan den kant zetten der buitengewone heffingen is een der grootste fouten van zijn stelsel geweest, zoo niet de fout bij uitnemendheid.

Het spreekt vanzelf, dat het algemeene stelsel van belastingen, hetwelk toen eerst werd ingevoerd en in de plaats kwam voor het federatieve systeem, belangrijk elastischer was dan het samenstel der tot dusver geheven provinciale impositiën.

Er was echter geen sprake van, dat, zooals blijkbaar de bedoeling was, met een enkele tariefsverhooging kon worden volstaan, teneinde

e dekking van buitengewone uitgaven te verschaffen, welke vóór-ien door de buitengewone heffingen werd opgebracht.

De tiërceering, welke enkele jaren later plaats had, bewijst het egendeel. Immers, thans wordt algemeen erkend, dat deze maatregel, ezien de wanhopige situatie van 's Lands financiën, niet mag worden eschouwd als een nieuwe daad van willekeur „des geweldenaars", at zij volstrekt onvermijdelijk was.

Reeds toen Schimmelpenninck het bewind aanvaardde, was de toe-tand hopeloos.

Zijn meening, dat herstel der financiën mogelijk zou zijn zonder et sluiten van nieuwe leeningen en zonder nieuwe buitengewone effingen, doch uitsluitend en alleen door vereenvoudiging van alle akken van bestuur en het invoeren van het nieuwe stelsel van alge-neene belastingen (stelsel Gogel), was een illusie; van denzelfden aard rouwens, als aan dewelke Lodewijk Napoleon zich enkele jaren later ou schuldig maken.

De staatsuitgaven bedroegen 95 à 96 millioen, waarvan ruim 30 nillioen voor de schuld en voor repartitiekosten (belastingheffing).

Hiertegenover werd de opbrengst van alle bestaande belastingen, a aftrek van 4 millioen voor provinciale behoeften, berekend op 33 nillioen, zoodat het jaarlijksch tekort 62 à 63 millioen bedroeg.

Toen Schimmelpenninck nog te Parijs als gezant der Republiek ptrad, had Napoleon gesproken over „een grooten en afdoenden finan-ieelen maatregel", welke de Republiek van den financieelen onder-ang zou redden.

Na Schimmelpenninck's ambtsaanvaarding herhaalde de Keizer ijn raad, zoowel rechtstreeks als bij monde van Talleyrand, en hij sprak ijn leedwezen er over uit, dat daartoe niet eerder was overgegaan. Ook erschillende Hollandsche kooplieden toonden zich van de gedachte ener gedeeltelijke schuldrepudiatie niet afkeerig, „daar het verlies an twee derden der interessen voor de renteniers, in vergelijking net hetgeen zij zelf aan belasting betaalden, dragelijk zou zijn en aarenboven zou worden gecompenseerd door de meerdere zekerheid an de rentebetaling" (!).

Reeds werd aangestipt, dat ook Lodewijk Napoleon bij zijn troons-estijging met tal van goede voornemens tot financieel herstel was ezield, zonder deze tot uitvoering te kunnen brengen. Dit was mede aaraan te wijten, dat spijts alle protesten van zijn broeder, Napoleon e banden van het continentale stelsel steeds nauwer aanhaalde, aardoor onze toch reeds zieltogende welvaart tenslotte geheel werd ewurgd.

Uit het voorgaande volgt, dat zuiver *financieel* gezien Alexander ogel en niet Napoleon voor de tiërceering aansprakelijk moet worden esteld. Immers, indien de buitengewone heffingen op het voetspoor

van artikel 201 der Staatsregeling 1798 in het stelsel Gogel waren opgenomen als de eerstaangewezen vorm van dekking van buitengewone uitgaven, had de tiërceering achterwege kunnen blijven.

In *economisch* opzicht moet niet alleen de tiërceering, doch moeten ook de tallooze aderlatingen die het nationaal vermogen door de buitengewone heffingen tot en met 1804 onderging, worden verklaard uit de omstandigheid, dat de welvaartsbronnen in Oost en West hadden opgehouden te vloeien, dat handel en scheepvaart steeds meer werden verlamd en dat ons land, alsof deze opofferingen al niet genoeg waren, daarenboven aan Frankrijk vrijwel schatplichtig was geworden. Na de inlijving werd deze desastreuze constellatie, die Lodewijk Napoleon nog zooveel mogelijk had getracht af te weren of te verzachten, op de spits gedreven.

De cijfers zijn duidelijk genoeg: vermindering van de (rente der) staatsschuld met $^2/_3$, nadat ruim 33 % van het nationaal vermogen was geofferd; het betrekkelijk kort geleden zoo rijke en machtige Holland zat wel volkomen aan den grond.

Ondanks den eenigszins eigenaardigen camoufleerenden vorm — niet de hoofdsom werd verminderd, doch alleen de rente, hetgeen echter bij gebreke van opeischbaarheid op hetzelfde neerkwam — was de tiërceering een vorm van staatsbankroet. Noch de afzonderlijke gewesten, noch de Generaliteit — al heeft deze laatste, zooals uit de geschriften van Van Slingelandt en Paulus blijkt, enkele zwakke oogenblikken gekend — waren ooit in gebreke geweest. Daarom was het een pleister op de wonde, dat deze maatregel niet onder de Republiek of het Koninkrijk, doch eerst na inlijving door den Keizer aller Franschen (de Bataafsche incluis) werd genomen.

Het materieel onjuiste van de tiërceering — op zichzelf, dus afgescheiden van de oorzaken die haar noodzakelijk maakten — was natuurlijk, dat de nood der openbare financiën instede van op billijke wijze over de meest draagkrachtigen te worden verdeeld, geheel werd afgewenteld op de toevallige houders van staatsschuld.

§ 3. *Het tijdvak 1814—1914*

De in dit artikel gegeven beschouwingen beoogen niet de geschiedenis der Nederlandsche staatsschuld in het algemeen te schetsen — daarvoor zou heel wat meer ruimte zijn vereischt dan in dit tijdschrift ter beschikking staat — doch alleen om deze geschiedenis te behandelen voor zoover de heffing ineens, of wat vroeger als zoodanig diende, op die geschiedenis van invloed is geweest.

In het voorgaande bleek nu, dat in de Republiek der Zeven Provinciën zeer veelvuldig en geregeld, om niet te zeggen regelmatig, in tijd van oorlog tot dekking van buitengewone uitgaven buitengewone heffingen plaats vonden, dat deze heffingen na 1798 op basis van artikel 201

der Staatsregeling van dat jaar werden voortgezet, tot de invoering van het stelsel Gogel een einde daaraan maakte, tenslotte dat de gedeeltelijke schuldrepudiatie, welke bekend staat onder den naam van tiërceering, indirect uit de welbewuste en uitdrukkelijke afwijzing van dezen alouden dekkingsvorm voortvloeide.

Wat nu het tijdvak 1814—1914 betreft, een periode van juist een eeuw, kan worden vastgesteld, dat:

a. de stelselwet van 1821 de heffing ineens (voor het geval natuurlijk van buitengewone omstandigheden als oorlog enz.) evenmin kent als het stelsel van Gogel van 1805 dit deed;

b. een heffing ineens ook *in feite* geen toepassing heeft gevonden, al hebben zich soms wel omstandigheden voorgedaan, welke daartoe aanleiding hadden kunnen geven;

c. slechts het ontwerp-conversiewet van Floris Adriaan van Hall de heffing ineens kende, doch uitsluitend als bedreiging, als „stok achter de deur", d. w. z. tot de bij het ontwerp voorgestelde vermogensheffing zou eerst worden overgegaan, indien de conversieleening onverhoopt niet zou slagen.

Volgt uit dezen gang van zaken nu, dat de heffing ineens als het ware onmogelijk was geworden en haar natuurlijken dood gestorven? Allerminst.

In de eerste plaats moet worden bedacht, dat de door Willem I getroffen regeling nopens uitgestelde en werkelijke schuld, ondanks den schijn van het tegendeel, een bestendiging der tiërceering beteekende.

In de tweede plaats werd sinds het jaar 1830 — en toen begon het juist te spannen — de ontwikkeling der schuldpositie wel in zeer gunstigen zin beïnvloed door de gelukkige financieele resultaten van het cultuurstelsel, zooals deze in de batig-slotpolitiek tot uiting kwamen.

Tenslotte — en dat is stellig het belangrijkste — de Republiek der Zeven Provinciën heeft van 1588 tot 1795 110 oorlogsjaren en 97 vredesjaren gekend. Het Koninkrijk daarentegen, behalve de tiendaagsche veldtocht en negen jaar gewapende vrede, alleen vredesjaren. De Java-oorlog en de Atjeh-oorlog hebben beide veel geld gekost, de desbetreffende uitgaven echter zijn uiteindelijk niet door het Rijk in Europa gedragen.

Een enkel woord nog over de beide eerstgenoemde punten.

Bij de wet van 14 Mei 1814, dienend, zooals zij officieel werd aangeduid, tot herstel der nationale schuld en tot vinding der fondsen, benoodigd tot stijving van 's Lands kas, werd de tiërceering zoogenaamd opgeheven en tevens een conversie voorgeschreven op basis van een 2½ % rentetype.

Dit laatste was al een zeer ongelukkige maatregel, o. a. vermits een niet onbelangrijke stijging der nominale waarde van de schuld het

gevolg hiervan was en van verdere conversie vanzelf geen sprake kon zijn. Hierbij kan echter niet verder worden stilgestaan, evenmin als bij de wonderlijke en onzakelijke overwegingen, welke aan deze conversie ten grondslag lagen (verg. hieromtrent verder o. m. Schmidt, Histoire raisonnée des fonds publics en artikel 202, eerste lid, der Staatsregeling 1798).

Wat het opheffen of ongedaan maken der tiërceering betreft, werd de nationale schuld in twee deelen gesplitst: het eerste, ten bedrage van een derde daarvan, de werkelijke schuld, zou rente dragen, het resteerende twee derde deel daarentegen niet. Echter zou jaarlijks bij loting een aantal schuldbrieven worden aangewezen ten bedrage van 4 à 5 millioen, welke in rentegevende schuld zouden overgaan.

Het spreekt vanzelf, dat daarbij alles afhing van den termijn waarover deze uitloting zich zou uitstrekken. Deze nu was zeer ruim genomen en beliep bijna driehonderd jaar.

De uitgestelde schuld, (d. w. z. de schuldbrieven samen met de daarbij behoorende kansbiljetten), was dan ook zeer laag ter beurze genoteerd, namelijk 5—10 %. Men kan dus zeggen, dat de tiërceering in wezen voor 90—95 % gehandhaafd bleef.

Bracht deze regeling den houders van staatsschuld weinig soulaas, voor den Staat was zij al zeer bezwarend. Immers, de financiën waren in zeer treurigen staat en de eventueele, moeizaam verkregen overschotten op de begrooting werden in den bodemloozen put gegooid, welke den naam droeg van overgang van uitgestelde in werkelijke schuld.

Dit staaltje van „herstelwetgeving" was al even misleidend en ongelukkig als veel van wat bijna anderhalve eeuw later onder dien naam den volke werd opgediend.

Tenslotte de batige saldi.

Zooals bekend, was de financieele positie van ons land in het begin van de jaren veertig zeer slecht.

Na het welslagen zijner conversie-operatie werd Van Hall als de redder des Vaderlands verheerlijkt.

Daarentegen zonden de Staten-Generaal in 1839 graaf Van den Bosch in de woestijn, waar hij sindsdien is gebleven.

Toch heeft niet Van Hall doch Van den Bosch het land uit den nood bevrijd.

Dit blijkt uit de cijfers: rentebesparing conversie Van Hall 3 à 4 millioen 's jaars (verg. Mr. J. T. Buys, De Nederlandsche Staatsschuld sedert 1814, Amsterdam 1857 p. 150); batige saldi 1830—1840 93 of 9,3 per jaar; 1840—1850 141 of 11,4 per jaar.

Na 1844 behoefde vanzelf over een heffing ineens niet meer te worden gedacht, behalve misschien ter gelegenheid van den spoorwegaanleg, welke immers, toen het Rijk hiertoe nolens volens in de zeventiger jaren

verging, een hachelijke geschiedenis was en ook tot een groot deficit eeft geleid, al is dit, zoowel als de hoogte ervan, eerst jaren en jaren ater naar voren gekomen of gebleken (verg. Jonckers Nieboer, Geschieenis der Nederlandsche Spoorwegen, Rotterdam 1939, pag. 69 e. v.).

Na 1900 werd de internationale situatie zoowel in het Westen als n het Oosten voortdurend ongunstiger, zonder dat echter hiervan s lands financiën een merkbaren terugslag ondervonden. Dit blijkt ooral uit het verloop van 's lands schuld, die bij voortduring op etzelfde peil bleef van plm. 1100 millioen, dus nog lager dan in 1844 oen zij 1324 millioen bedroeg.

Het uitbreken van den eersten wereldoorlog en niets minder dan dat vas noodig, om den ouden dekkingsvorm in nieuwe gedaante te doen ntwaken, niet echter feitelijk, doch voorloopig slechts ideëel, als denkeeld.

§ 4. *Het tijdvak 1914—1940*

Het bekende werk van Mr. M. W. F. Treub, „Herinneringen en ndrukken", Haarlem-Amsterdam, 1916, bevat belangrijke medeeelingen over den strijd, die hier te lande onder de leuze „ineens r af" voor het opleggen eener vermogensheffing is gevoerd.

„Intusschen was ongeveer een maand voordat deze Nota aan de Tweede Kamer werd gezonden, de Regeering verrast door het denkeeld, dat Dr. Bos in de October-aflevering van de „Vragen des Tijds" iad opgeworpen en in de November-aflevering van dat tijdschrift iader uiteengezet, dat de oorlogsuitgaven niet zouden worden bestreden iit een leening, maar uit een heffing in eens. Voor alle leden van het Kabinet was dit een verrassing; niemand hunner wist of kon vermoeden, lat een zoo radikaal van haar eigen voornemens omtrent de dekking ler oorlogsuitgaven afwijkend denkbeeld in het publiek zou worden ppgeworpen. Toen het eenmaal was gelanceerd, kreeg het terstond grooten aanhang. Met uitzondering van de vrij-liberalen, grepen alle groepen van de linkerzijde het aan, en er werd terstond, vooral door vrijzinnig-democraten en sociaal-democraten, een krachtige propaganda voor gemaakt. De leuze „in eens er af" werkte aanstekelijk en haar zegetocht onder een groot deel van het publiek werd niet weinig bevorderd, toen een onzer grootste industrieelen, die ook op politiek gebied een bekende figuur is, de heer D. W. Stork, zich bij haar aansloot.

Er was evenwel een zeer belangrijk onderscheid niet alleen tusschen le wijze, waarop de heer Stork het denkbeeld aanprees en de agitatie, velke ten gunste daarvan door vrijzinnig-democraten en sociaallemocraten werd gewekt; ook hetgeen er mee beoogd werd, was bij len heer Stork hemelsbreed verschillend van wat Dr. Bos en de democraten wilden. De heer Stork meende, dat men de vermogenden wel

in eens voor de oorlogsuitgaven kon en mocht laten opkomen, maar dat men hen daartegenover dan ook in de eerste tien jaar niet met nieuwe belastingen zou moeten bespringen. Hij gaf voor de vermogenden de voorkeur aan het in eens worden uitgebraden boven het „être brûlés à petit feu". In dien gedachtengang vond hij steun bij den oud-president van den Hoogen Raad, Mr. Eyssell, die zijn denkbeeld aanprees op een wijze, welke zelfs den heer Stork wel het hoofd zal hebben doen schudden.

Lijnrecht daartegen in ging hetgeen de democratische voorstanders van de heffing in eens daarmede bedoelden. Zij zagen daarin het middel om van de oorlogslasten in eens af te komen en zoodoende de baan vrij te houden tot het opleggen, ook en in de eerste plaats aan de vermogenden, van de lasten welke opgelegd zullen moeten worden ter bestrijding van de kosten der sociale maatregelen, die in het belang der arbeidende klasse en der volksontwikkeling in de toekomst noodig zullen zijn."

Treub zet dan verder uiteen, dat indien de Regeering in de noodzakelijkheid ware gekomen tusschen de beide standpunten te kiezen, zij zich *niet* aan de zijde van den heer Stork zou hebben geplaatst. Ook naar haar meening moest de dekking der oorlogslasten aldus worden geregeld, dat de medewerking van den Staat aan de maatschappelijke ontwikkeling, voor zoover deze daartoe was geroepen, zoo min mogelijk mocht worden belemmerd.

Te dien aanzien bestond er eenstemmigheid tusschen de Regeering en de democratische voorstanders der heffing in eens.

De vraag was slechts, of de dekking der oorlogsuitgaven door een leening, welke in betrekkelijk korten termijn zou worden afgelost, financieel-technisch niet de voorkeur verdiende boven een heffing in eens van 200 à 300 millioen. Treub meende, geheel in overeenstemming met het oordeel zijner ambtgenooten, tegen de sterk opkomende strooming ten gunste eener heffing in eens, aan de dekking der kosten van den oorlogstoestand door een leening op langen termijn, te moeten vasthouden.

De indiening van het ontwerp der leeningwet 1914 bracht een levée en masse van de voorstanders eener heffing in eens te weeg.

„Nauwelijks was het leeningontwerp verschenen, of er werd van sociaal-democratische, zoowel als van vrijzinnig-democratische zijde een groote agitatie daartegen en voor het denkbeeld der heffing in eens gewekt. Niet alleen de pers dier partijen en enkele kleinere bladen van liberale richting vergaten, dat er nog oorlogsgevaar was en maakten propaganda tegen de Regeering en haar voorstel, zonder zich te bekommeren om de politieke gevolgen, welke die propaganda kon hebben. Er werden volksvergaderingen belegd, waarin het ontwerp werd gebrandmerkt als een schandaal, als het begin van een uitputtingspolitiek

er Regeering en met name van den Minister van Financiën jegens de rmen. Mij werd beginselverzaking, heulen met de rechterzijde, loopen an den leiband van Dr. Kuyper verweten en meer vriendelijks van ien aard voor de voeten geworpen."

Aan een man met de bekwaamheid en het temperament van Treub, vas het toevertrouwd het leeningontwerp in veilige haven te brengen.

Toch kreeg in den loop der debatten, die over en weer met vrij roote scherpte werden gevoerd, het denkbeeld eener heffing in eens en kans, zij het een kleine, daarenboven niet in den vorm van „in ens er af", hetgeen toch beteekent dat *alle oorlogslasten* door de heffing vorden gedekt.

„Aangezien ik voorzag, dat de groote credietstoornissen, die ik voor e eerste jaren na het einde der vijandelijkheden vreesde en nog vrees, óór dien tijd niet tot de geschiedenis zou behooren, achtte ik mij erplicht de Kamer te waarschuwen, dat mijn toegeven op het punt der vettelijke mogelijkheid om reeds in 1917 de opcenten door een heffing n eens te vervangen, niet mocht worden opgevat als de opwekking ener gegronde verwachting dat een voorstel tot die vervanging van nij zou uitgaan. Evenwel voegde ik er aanstonds aan toe, dat een voorstel om een deel der oorlogslasten, mits het niet te groot zijn zou, oor een buitengewone oorlogsbelasting te dekken, bij mij niet op tegenstand zou stuiten."

Hiermede was de wijze van dekking der crisisuitgaven ab ovo bepaald: eeningen plus een matige heffing in eens. Alleen moet worden bedacht, at Regeering en Volksvertegenwoordiging einde 1914 nog geen flauw dee er van hadden, noch ook konden hebben, tot welk bedrag de risisuitgaven zouden oploopen en dat ook het begrip „oorlogswinst" en ijn fiscale mogelijkheden eerst later zouden worden ontdekt.

Inmiddels was, in groote lijnen althans, ook de verdere signatuur an het financieel beleid uitgestippeld.

Van den aanvang af is ten onzent onderscheid gemaakt tusschen normale" en „crisis" financiën, hetgeen beteekent, dat de uitgaven n ontvangsten die uit de crisis voortvloeiden of daarmede samenngen, afzonderlijk werden geboekt.

Deze boeking droeg geen officieel, althans geen comptabel karakter, aar de splitsing tusschen normale en crisisuitgaven en ontvangsten iet in de begrooting werd neergelegd. Zij werd beschouwd als een uestie van financieele politiek, die onder contrôle van het Parlement an de Regeering kon worden overgelaten.

Het begrip crisisuitgaven is uiteraard eenigermate zwevend en villekeurig, aanvankelijk werd ook de vermindering van belastingpbrengst als zodanig beschouwd. Toen echter het aanvankelijk veronderstelde lager vloeien der belastingen reeds spoedig zeer bleek mee e vallen, is men daarmede opgehouden.

In later jaren zijn ook duurtetoeslagen e. d. als crisisuitgaven geboekt, hoewel dat misschien niet noodig was, vermits toen ook de belastingen niet onbelangrijk meer opbrachten en dit meerdere niet als crisisontvangst werd beschouwd.

Het noodgedwongen dekken der crisisuitgaven door leeninguitgifte, als waartoe einde 1914 werd besloten, beteekende het ontstaan van ongedekte schuld op groote schaal, hetgeen in die dagen nog als een ernstig euvel werd beschouwd.

Reeds in het begin van den oorlog werd een fonds — het Leeningfonds 1914 — ingesteld tot betaling van rente en aflossing der crisisleeningen.

Tegenover deze uitgaven van het fonds stonden de volgende ontvangsten:

a. opcenten op inkomstenbelasting,
„ „ dividend- en tantièmebelasting,
„ „ personeele belasting,
„ „ vermogensbelasting,
„ „ zegels van buitenlandsche effecten,
„ „ accijnzen op } wijn, suiker, gedistilleerd;

b. inkomsten tengevolge van terugbetaling van voorschotten aan gemeenten;

c. idem wegens verkoop goederen en terugbetaling daarvan.

Uit dit overzicht blijkt, dat het leeningfonds 1914 om het in technisch comptabele termen uit te drukken aanvankelijk vrijwel uitsluitend had te beschikken over gewone of exploitatie-ontvangsten en van kapitaalsontvangsten geen sprake was.

Doch daarin zou verandering komen.

Want weliswaar was het in Januari 1916 ingediend initiatief-voorstel Limburg e. a. (vrijzinnig-democratische Kamerfractie) door de Kamer verworpen, doch nog voor het aftreden van Mr. Treub — die dus kennelijk eenigermate was teruggekrabbeld — werden *niet* als initiatiefontwerpen de voorstellen tot het heffen van de verdedigingsbelastingen I en II bij de Staten-Generaal ingediend en na zijn aftreden tot wet verheven.

De verdedigingsbelastingen bestonden uit:

a. een duplicaat-heffing der vermogensbelasting;

b. een progressieve heffing over de vermogens met een maximumpercentage van 6%;

c. een duplicaat-heffing van de inkomstenbelasting,

en beteekenden, wat het bestanddeel *b* daarvan betreft, een halfslachtige tegemoetkoming aan de gedachte eener heffing in eens.

Zij waren, zooals van dergelijke politieke producten valt te verwachten, vleesch noch visch, ook al omdat de vermogens angstvallig

verden ontzien, daarentegen de inkomens, ook de lagere, zwaar werden etroffen.

De belangrijkste kapitaalsontvangst van het fonds echter was niet e opbrengst der verdedigingsbelastingen, maar van de oorlogswinstelasting, die veel meer heeft opgebracht, dan men ooit had kunnen roomen en zoodiende er toe heeft geleid, dat de ongedekte schuld eel minder opliep dan anders het geval zou zijn geweest.

Blijkens een overzicht, ontleend aan de Millioenennota,behoorende ij de begrooting van het jaar 1923, beliepen de crisisuitgaven tot en net 1920 ruim 2 milliard.

Hiertegenover stond aan crisisleeningen:

eening	1915	275
„	1916	125
„	1916	125.25
„	1917	252.5
„	1918	346.5
„	1919	235.557
	totaal	1359.807
orlogswinstbel. tot April 1922, verdedigingsbel. tot Mei 1920		988.958
	totaal	2348.765

oodat er nog een niet onbelangrijk overschot bleef.

In deze cijfers zijn later natuurlijk weer verschillende veranderingen ekomen, daar het echter slechts de bedoeling is geweest een globaal verzicht te geven, kan met het voorgaande worden volstaan.

Slechts zij vermeld, dat de verdedigingsbelastingen tot 1 Mei 1920 ± 250 millioen hebben opgebracht, de totale opbrengst der oorogswinstbelasting ± 800 millioen heeft bedragen.

De opbrengst der verdedigingsbelastingen I*a*, I*b* en II werd met elangrijk lager tarief van 1 Mei 1920 af tot inkomst van het leeningonds bestemd.

De in het voorgaande gegeven voorstelling, namelijk dat de oprengst van O.W.-belasting en verdedigingsbelastingen als kapitaalsntvangst van het leeningfonds 1914 viel te beschouwen, is in formeelen n niet juist, daar dit fonds niet in een kapitaal- en gewonen dienst as gesplitst en alleen op rente en aflossing der crisisleeningen, niet p de hoofdsom der crisisuitgaven betrekking had. In wezen echter wam de gang van zaken hierop neer.

Uit de hierboven gegeven uiteenzetting volgt, dat dit verloop van aken, hetwelk er toe heeft geleid, dat in enkele jaren tijds — zij het zeer ijzondere jaren — de nationale schuld meer dan verdubbelde, aan etrekkelijk toevallige omstandigheden moet worden toegeschreven.

Indien Treub, stellig de grootste financier onder de toenmalige

politici, geen Minister van Financiën ware geweest, zou het initiatief-ontwerp Limburg c. s. vermoedelijk allereerst zijn handteekening hebben gedragen en stellig heel wat meer kans hebben gehad.

Het heeft natuurlijk niet den minsten zin zich daarin te verdiepen, wel echter moge op een ander punt de aandacht worden gevestigd.

Geen twijfel kan het lijden, dat *elke* stijging van ongedekte schuld gemakkelijk, zeer gemakkelijk zelfs had veranderd kunnen worden, indien doortastender was opgetreden en de particuliere vermogens, niet met fluweelen handschoenen, doch met vaste hand waren aangepakt.

Daarvoor had niet dadelijk het volle bedrag der crisisuitgaven door een heffing in eens moeten zijn gedekt, het ware voldoende geweest, dat zoodanige dekking ten aanzien van een belangrijk deel daarvan had plaats gevonden, met aanvullende dekking van het restant na het einde van den oorlog.

Nu zal de opmerking worden gemaakt, dat het leeningfonds 1914 in een behoorlijke amortisatie van de ongedekte schuld op vrij korten termijn voorzag.

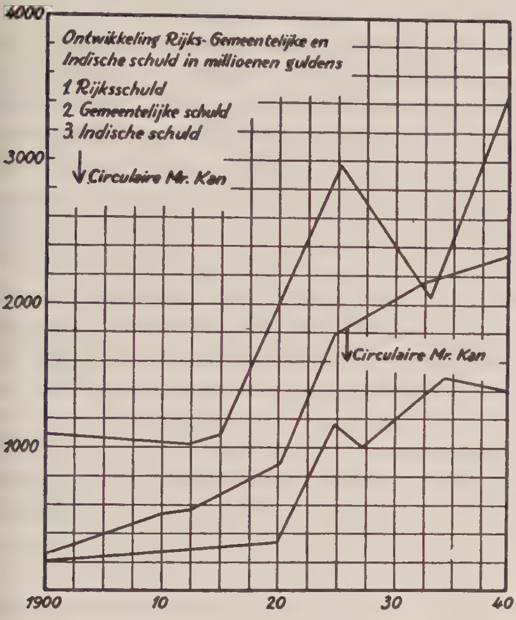
Doch dáár zit juist de cardo quaestionis; het leeningfonds 1914 was een amortisatie van ongedekte schuld *op papier* en verder is het nooit gekomen, kon het zooals nader zal blijken, ook niet komen.

In het instructieve werkje Public finance Londen 1923, van de hand van Hugh Dalton, den huidigen Minister van Financiën in Engeland, wordt (pag. 187) een even geestig geformuleerde als juiste opmerking gemaakt, die onverkort moge worden geciteerd: „It has already been remarked, that, so far as most international governments, and particularly European governments, are concerned, the bulk of their public debt is deadweight debt, incurred for the purposes of war. This is not a new development since 1914. The British Government for several hundred years has increased its debts by a large percentage at each successive war, by which our history is illuminated, and has never succeeded in wiping out these increases before the outbreak of the next war in the series. The British national debt of 1914 was, in part, incurred during the wars against the French more than a hundred years before. Nor was the British Government peculiar in thus preserving from generation to generation financial mementos of „old, unhappy, far off things, and battles long ago". Other governments showed like veneration for the past, each according to its antiquity and its historic capacity to fight and to borrow."

Welnu, hetgeen Dalton hier schrijft, is woord voor woord op de ontwikkeling van de Nederlandsche schuldpositie in de jaren 1914—1938 van toepassing.

Met één verschil. Niet alleen zijn wij er niet in geslaagd onze ongedekte schuld, zij het slechts voor een klein deel, te amortiseeren, zij

as bij het begin van wereldoorlog II zelfs aanzienlijk hooger dan bij et einde van wereldoorlog I.



Dit blijkt niet uit de hierbij afgedrukte grafiek, tenminste niet direct.

Het komt hier immers aan op de vraag, niet of de schuld, maar of de *ongedekte* schuld' is toegenomen, dit kan aan de hand van de hier verwerkte cijfers alleen niet worden beoordeeld.

Aangaande dit punt echter zijn nadere gegevens te vinden in een artikel van Mr. Dr. A. van Doorninck in het Octobernummer 1939 van het financieel-economisch kwartaaloverzicht der Amsterdamsche Bank.

De met uitvoerig materiaal gestaafde beschouwingen van Mr. Dr. ın Doorninck op wien als oud-Thesaurier-Generaal van toepassing „nourri dans le sérail il en connait les détours", is door het Minisrie van Financiën met een angstig stilzwijgen beantwoord.

Volgens Mr. Dr. Van Doorninck, die den begrootingswetgever een tigheid en een camouflage-talent ten laste legt, welke een gewoon ensch doen rillen over zooveel stoutmoedigheid, had niet alleen in t tijdvak 1930—1936 van de 700 millioen, waarmede de staatsschuld toegenomen, 500 millioen betrekking op uitgaven, welke in normale nstandigheden ten laste van den gewonen dienst hadden moeten men, doch is hiermede (d. w. z. met deze intering) na 1936 in verrkte mate doorgegaan.

In 1934 werd het leeningfonds 1914 opgeheven en tegelijkertijd aflossing op de staatsschuld gestaakt. Deze werd in 1935 weliswaar rvat, maar tot belangrijk lager bedragen dan verantwoord is te hten.

Volgens een op pag. 9 van genoemd artikel afgedrukten staat is in jaren 1930 t/m 1938 in totaal 195.6 millioen minder afgelost dan met ırlijks gemiddeld 1/40 van de totale staatsschuld overeenkomt.

En dit is slechts een uit meerdere interingsmomenten als andere orbeelden, waarvan Mr. Dr. Van Doorninck nog noemt het

verbruiken van reserves, het overbrengen van uitgaven, die op den gewonen dienst thuis hooren naar den kapitaaldienst, het stijgend tekort op de sociale verzekering enz.

Vermelding verdient nog, dat bij de opheffing van het leeningfonds 1914 in 1934 500 à 600 millioen rente was betaald.

Hoevéél in het tijdvak 1918—1939 in totaal aan rente van ongedekte schuld is betaald — waarbij men dan gemakshalve kan aannemen, dat alle ongedekte schuld eerst na 1914 is ontstaan — zou een nauwkeurig onderzoek vereischen, hetwelk niet zonder „inside information" kan ten einde worden gebracht.

Met vrij groote zekerheid kan echter worden aangenomen, dat dit totaal grosso modo niet veel zou verschillen van de opbrengst van een heffing in eens, bestemd om met alle crisisschuld tabula rasa te maken.

Dit offer is door den belastingbetaler echter gebracht zonder dat hij, om met den volksmond te spreken, er „een cent wijzer" door is geworden.

Uit het voorgaande blijkt, dat het leeningfonds 1914, gezien wat daarvan in de practijk is terecht gekomen, in de gunstigste voorstelling van zaken slechts als een goed voornemen kan worden beschouwd van precies dezelfde soort, als waarmede de weg naar de hel in den regel is geplaveid.

En ditzelfde geldt voor alle plannen voor amortisatie van ongedekte schuld, die de geschiedenis kent.

Ook de Britsche ongedekte schuld was in 1939 niet onbelangrijk hooger dan in 1918, ook daar te lande is van aflossing der oorlogs- of crisisschuld, in de jaren 1914—1918 ontstaan, ondanks de devaluatie van het pond sterling in 1931, geen sprake geweest, wel van het tegendeel.

Zoowel Engeland als ons land golden vanouds als voorbeelden van solide financieel beheer. Indien dan ook andere landen te eeniger tijd wèl er in mogen zijn geslaagd, hun ongedekte schuld aanzienlijk te verminderen of tot nul te reduceeren, was zulks stellig *niet* te danken aan geregelde amortisatie, doch aan methoden van geheel ander karakter.

§ 5

Ook op de financieleer zijn m. m. van toepassing Goethe's verzen (Zahme Xeniën Boek I):

Wer in die Weltgeschichte lebt
Dem Augenblicke soll er sich richten.
Wer in die Zeiten schaut und strebt
Nur der ist wert zu sprechen und zu dichten!

Niet natuurlijk in dien zin, dat hetgeen vroeger geschiedde, blindelings moet worden nagevolgd, doch wel in dezen, dat met de „lessen

er geschiedenis" terdege rekening valt te houden, zoowel wat doen s nalaten betreft.

Toepassing derhalve van een critisch-historische methode.

Zooals uit de hierboven gegeven uiteenzetting blijkt, zou zonder effing ineens, zonder tiërceering en zonder batige saldi de Nederland-che Staatsschuld bij het uitbreken van den eersten wereldoorlog 4 à 5 illiard hebben bedragen, voor het grootste deel ongedekt zijn geweest n afkomstig uit de Engelsche zee-oorlogen, de successie-oorlogen enz., aarbij het natuurlijk niet aankomt op de juridische titels, die door oortdurende conversies van recenten datum kunnen zijn, doch op e financieele filiatie.

Nu verscheen in 1942 van de hand van den Leidschen Hoogleeraar Ir. C. Weststrate een geschrift getiteld „De delging van hooge orlogsschulden door heffing ineens of uit jaarlijksche belastingen? aarin de schrijver, evenals in een Gidsartikel van ouderen datum, ch een gematigd voorstander van de heffing in eens betoont.

Dit boekje bevat behalve interessante beschouwingen, ook vele elangrijke gegevens.

Over de geschiedenis der heffing in eens ten onzent echter, zoowel jdens de Republiek als gedurende den eersten wereldoorlog, geen oord. Ook valt het op, dat geen melding wordt gemaakt van het zoo iterst belangrijke Colwyn-Rapport 1927, officieel geheeten Report f the Committee on National Debt and Taxation, presented to Par-ament by Command of His Majesty, hetwelk in het voorgaande reeds r sprake kwam.

Het zou te ver voeren op Weststrate's geschrift in te gaan, slechts j de aandacht gevestigd op deszelfs titel: aflossing enz. door heffing n eens òf uit jaarlijksche belastingen.

Wanneer, aldus moge worden gevraagd, is ooit hooge oorlogsschuld it jaarlijksche belastingen afgelost?

De hierboven geciteerde uitspraak van Hugh Dalton moge nog door en andere van Napoleon Bonaparte worden aangevuld, die de aflossing an de staatsschuld in het algemeen (en dus a fortiori van oorlogs-chuld in het bijzonder) qualificeerde als „une théorie vaine démentie ar l'expérience de toutes les nations", hetgeen even duidelijk als iist is.

En in een nota van 17 ventose, an XIII, kent de toenmalige Eerste onsul aan de Caisse d'amortissement geen andere functie toe dan het ndersteunen van den obligatiekoers, nadat een oorlog is uitgebroken.

De titel van bovengenoemd geschrift had dus in waarheid moeten iiden: Delging van hooge oorlogsschulden door heffing ineens of . . . . geen delging en eeuwigdurende rentelast. Een ander alternatief mmers is er niet, indien men althans inflatie of staatsbankroet niet als elging in den eigenlijken zin des woords beschouwt.

Het moet immers volkomen uitgesloten worden geacht, dat de enorme oorlogsschulden van het oogenblik uit jaarlijksche belastingen zouden kunnen worden afgelost, hoewel dit ten aanzien van de zooveel lagere uit vroeger tijd nimmer mogelijk bleek.

En daarvoor bestaat ook een zeer goede reden. De functie eener heffing in eens immers is, om den schier ondraaglijken last van de rente der oorlogsschuld zooveel mogelijk te beperken of geheel op te heffen. De aflossing echter van de oorlogsschuld *daarenboven* beteekent, dat in de eerste jaren nog belangrijk meer dan deze rente wordt betaald, tenzij de aflossingstermijn zeer ruim wordt genomen (zooals b.v. met de Britsche staatsschuld het geval is), in welk geval toch eigenlijk ook een eeuwigdurende last aanwezig is.

Welnu, de enorme rente, vermeerderd met eenigszins belangrijke aflossing is om zoo te zeggen het laatste „strootje" dat den ezel-contribuabele zou doen bezwijken. En zulk een ezel is de hedendaagsche belastingbetaler nog niet, dat hij bereid is om ook dezen extra-last nog op zich te nemen.

Nu kan de tegenwerping worden gemaakt, dat de heffing in eens nog veel meer van den belastingbetaler verlangt.

Ongetwijfeld, maar dan is hij ook ..... om met de aanhangers van wijlen Dr. Bos te spreken, „ineens er af."

Men denke slechts aan het bezwaar des Heeren Stork „d'être brûlé à petit feu".

En dit is niet alleen een geheel menschelijke en normale, doch ook logische en wetenschappelijk verantwoorde reactie.

Indien een lichaamsdeel, been of arm of wat dan ook, is geïnfecteerd, wordt het toch ook *ineens* geamputeerd en gaat men het niet bij stukjes en beetjes afzagen.

Want de functie van de heffing in eens werd in het voorgaande nog maar ten halve aangeduid, zij is niet alleen gericht op verlaging van den rentelast, zij dient ook en vooral en ten principale om via deze een normale belastingheffing en zelfs om een normaal belastingstelsel mogelijk te maken.

Hierover nog een enkel woord.

Het instinctieve taalgevoel is vol, uiteraard onbewuste, wijsheid.

Gesproken wordt van „heffing in eens", niet van „belasting in eens" en hetzelfde geschiedt in andere talen (levy at once, einmalige Vermögensabgabe, prélèvement sur le capital). Waarom?

Omdat de heffing in eens ook *inderdaad* geen belasting is, evenmin als het successierecht.

Algemeen immers en ook terecht, wordt aangenomen, dat belastingen slechts mogen leiden tot vermindering van het volksinkomen, niet van het volksvermogen.

Een heffing in eens doet, men zou haast zeggen: per definitionem

uist het tegenovergestelde, zij treft het volksvermogen, niet het olksinkomen.

Anders uitgedrukt: de heffing in eens brengt het volksvermogen, wat jn geldelijken uitdrukkingsvorm betreft, met de materieele bestandeelen daarvan op basis van het op dat oogenblik bestaande prijsniveau overeenstemming.

De financieele politiek der Republiek met haar dons gratuits, vrijillige giften enz. was dan ook volkomen juist. Slechts valt te betreuren, at men halverwege bleef stilstaan, hetgeen dan ook later tot groote oeilijkheden leidde.

In de tweede plaats: indien een heffing in eens achterwege blijft, al, omdat *toch* op eenige wijze redres moet plaats vinden, in de belasngen, zelfs indien op de ongedekte schuld in het geheel niet wordt fgelost, jarenlang een krachtig element van vermogensaantasting lijven schuilen, hetgeen uiteraard zeer storend zal werken.

Ten aanzien van de vermoedelijke vervorming van het belastingelsel, welke beteekent, dat de (quantitatieve) verzwaring van den elastingdruk gepaard gaat met een (qualitatief) minder billijke erdeeling daarvan, moge slechts worden opgemerkt, dat, indien etgeen nog nooit is onderzocht, maar zeer waarschijnlijk is te achten) e z.g. wet van Pareto desnoods in gewijzigden vorm ook en misschien elfs vooral van toepassing is op de netto-inkomens (d. w. z. de totale komens verminderd met de daaruit betaalde belastingen), de opoering der directe belastingen en vooral van de progressie daarin, echts in beperkte mate mogelijk is. (Verg. omtrent de toepassing er wet van Pareto op de netto-inkomens J. van der Wijk, Inkomens Vermogensverdeeling, Haarlem 1939, pag. 16 en ook H. J. Hofstra, ocialistische belastingpolitiek, Amsterdam 1946, pag. 113.) En aaruit moet weer worden verklaard, dat de indirecte belastingen eer een zoo belangrijke plaats in het belastingstelsel zijn gaan innemen deze plaats waarschijnlijk eer zal worden verruimd, dan beperkt.

Zoo leidt de aanwezigheid van een hooge ongedekte schuld tot tal n consequenties van min of meer vèrstrekkenden aard, ook al moge t verband op het eerste gezicht niet zoo duidelijk zijn. [1])

***

Uit het voorgaande volgt, dat de met zooveel woorden verkondigde erg. Openbare Financiën, Jaargang 1946, pag. 67 e. v.) en inderdaad n onzent ook gehuldigde opvatting, dat de heffing in eens als een itstuk der geldsaneering moet worden beschouwd, niet alleen weinig epgang heeft, maar ook volkomen onjuist is.

Wat heeft men aan een gezond geldwezen als het financiewezen door

[1]) Ook dit punt is meer uitvoerig behandeld in een werk getiteld „Inleiding de Nederlandsche Overheidsfinanciën", hetwelk van de hand van schrijver zes a.s. najaar bij Elsevier zal verschijnen.

en door ongezond is niet alleen, maar ook bij verandering van omstandigheden het geldwezen steeds opnieuw in gevaar kan brengen?

Al deze beschouwingen over geldhoeveelheid en omloopsnelheid van het geld, zwevende koopkracht e. d. zijn op zichzelf zeer interessant, doch leiden van de hoofdzaak af.

Die hoofdzaak is en blijft, zooals zij eeuwenlang was en gebleven is, dat, tenzij de staat bankroet wil slaan of nog meer met het geld gaan knoeien, het enorme moeite kost om rente en aflossing van een hooge ongedekte staatsschuld te betalen, daar immers geweldige offers van den belastingbetaler worden gevraagd, waar niets tegenover staat.

Volgens verschillende hedendaagsche schrijvers, onder wie de bekende Engelsche econoom Pigou en ten onzent ook Professor Weststrate, is staatsschuld in het algemeen, en dus ook ongedekte staatsschuld in het bijzonder, een verschijnsel, hetwelk slechts in sociaal, doch niet ook in economisch opzicht van belang is.

Het eenige, dat plaats vindt, is „shifting", overheveling van inkomen, daar toch immers hetgeen de staat moet betalen door de obligatiehouders wordt ontvangen.

Zulk een „shifting" is economisch alleen nadeelig bij buitenlandsche leeningen, omdat rente en aflossing naar elders afvloeien, waardoor de betalingsbalans ongunstig wordt beïnvloed, doch is bij binnenlandsche — nogmaals economisch — geheel irrelevant.

Daarmede is een zeer oude theorie herleefd, namelijk van Viti di Marco, welke door den bekenden Franschen financie-geleerde Gaston Jèze in zijn werk over aflossing van staatsschuld, wordt bestempeld als „fausse, radicalement fausse".

Zulks volkomen terecht.

Dat de rente van de openbare schuld in de zakken van de obligatiehouders vloeit, is een tamelijk triviale waarheid, waarover waarlijk geen ophef behoeft te worden gemaakt.

Waar het op aankomt is, dat niet alleen de ongedekte schuld een „belegging" is voor den obligatiehouder zonder dat in den materieelen zin des woords „investeering" in materieele goederen heeft plaats gevonden, doch ook — en daarin komt de ontwrichtende werking der ongedekte schuld jaren-, ja eeuwenlang tot uiting — dat de staat een belangrijk deel van het maatschappelijk inkomen opeischt, zonder daartegenover iets aan versteviging van het staatkundig-sociaal-economisch evenwicht te produceeren.

En behalve het economisch bezwaar van ongedekte schuld zijn er de sociale, welke ook door de aanhangers dezer theorie worden erkend.

In elk geval is duidelijk, dat de quiëtistische houding tegenover een hooge ongedekte staatsschuld, welke, al moge zij dan niet de practische bedoeling der shiftingtheorie zijn, dan toch theoretisch door haar wordt geïmpliceerd, als geheel misplaatst valt te beschouwen.

Uiterlijke omstandigheden mogen het zijn, tengevolge waarvan het financiewezen aan het wankelen is geraakt, is het eenmaal zoo ver, d. w. z. is eenmaal een groote ongedekte schuld aanwezig, dan beteekent het ongezonde financiewezen een ongezonde staat, een ongezond volksbestaan, een ongezonde volkshuishouding.

Verre daarvandaan dan ook, dat de heffing in eens het sluitstuk zou moeten zijn van de geldsaneering, dient door dezen fiscalen maatregel, nadat de geldsaneering is voltooid, de financieele saneering te worden ingeluid en voor een groot deel tot stand gebracht. Zulks omdat een ongezond financiewezen zijn *eigen* eischen heeft, welke geheel los van die van het geldwezen staan.

***

Inmiddels is aan het vraagstuk der heffing in eens een belangrijke monetaire zijde verbonden, aan dewelke tot dusver nog zeer weinig aandacht is geschonken.

Deze questie kan het best worden toegelicht aan de hand van het hierboven genoemde Colwyn-rapport.

De meerderheid van de door Lord Colwyn gepresideerde commissie was tegen een levy at once, echter is aan het door haar onderteekende rapport een minderheidsnota van de voorstanders dezer heffing toegevoegd.

Zeer belangrijk nu is Part. II Section I sub III getiteld The levy and the price level (cap. 737 e. v.). Hierin zijn verschillende „evidences" opgenomen, welke alle prijsdaling zeer onwaarschijnlijk noemen en een deel waarvan zelfs aanzienlijke prijs*stijging* voorspelt.

Zeer positief op dit punt is o. a. „The federation of British Industries".

„As far as can be judged, therefore, the probability seems to be that the future level of prices, if it differs at all from the present level, will be *higher*. Immediate heavy repayment of debt, therefore, which might be justified in circumstances, when a rapid and substantial fall in prices was to be anticipated, *would merely result in unnecessary sacrifice and effort, since the debt could be repaid more cheaply at a later date.*"

Daarentegen legden de voorstanders een groote reserve aan den dag, zooals o. a. Dr. Dalton.

„Dr. Dalton considered that the risk of a fall was an additional argument for a levy; no one could estimate the risk, but there could be no doubt that it existed."

Verg. voorts Minority Report cap. 53 (Future movements of prices).

In elk geval maakte de commissie zich over een eventueele prijsdaling in de naaste toekomst niet in het minst ongerust. Haar conclusie luidde:

„It would be necessary to weight other difficult economic questions, not covered by the evidence, in order to attempt any nice balance of probability as to the future trend of prices. *We think, however, that the*

evidence is sufficient to indicate that present conditions do not point to any very strong or definite movement in general prices such as would be required to affect in any important degree the case for or against a levy. Much depends on the direction of banking policy in this country and also abroad, a most important matter, as indicated by the Federation of British Industries, but one which we have not been asked to examine."

Deze uitspraken in haar onderling verband beschouwd zijn des te opmerkelijker, vermits een zeer aanzienlijke prijsdaling ná het herstel van den gouden standaard in 1925 — en het Colwyn-Report verscheen als gezegd in 1927 — met mathematische zekerheid viel te voorspellen.

Het herstel van den gouden standaard door Amerika en Engeland en Nederland vond plaats op basis van de *oude* pariteit, hoewel het prijsniveau nog aanzienlijk *hooger* was dan in 1913—1914.

Het systeem van den gouden standaard beteekent, dat één prijs namelijk die van het goud, in geld uitgedrukt, (dus nominaal) gefixeerd is.

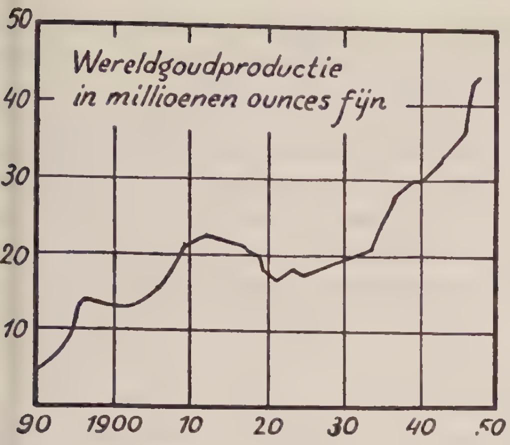
Veel hoogere goederenprijzen dan in 1913—1914, ondanks het feit, dat het goud nominaal precies denzelfden prijs had als in dien tijd, kwam dus neer op een appreciatie van de goederen tegenover het goud of wat natuurlijk hetzelfde is, een onderschatting van het goud tegenover de goederen.

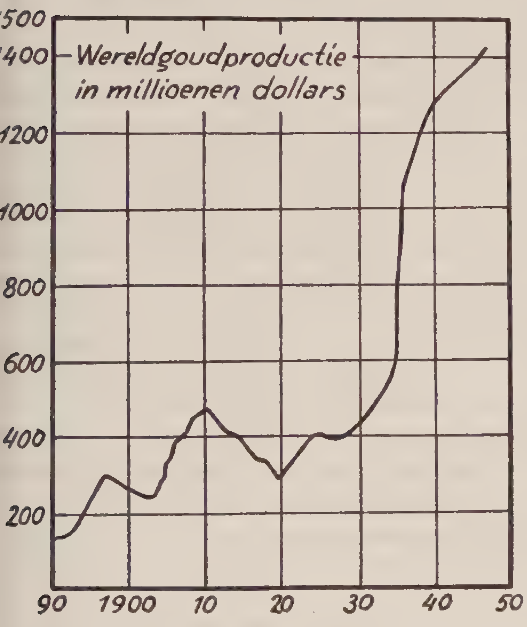
In de bekende beschouwingen van *Gustav Cassel* op monetair gebied wordt steeds eenzijdiglijk de nadruk gelegd op den invloed dien de goudproductie onder het systeem van den gouden standaard op het prijsniveau uitoefent; bij stijging der productie daling van prijzen en omgekeerd.

Daarin schuilt ongetwijfeld een kern van juistheid, doch stellig van veel grooter belang is een tendenz in geheel tegenovergestelde richting: door prijsdaling en prijsstijging (beide in geld uitgedrukt) stijgt en daalt de goudproductie, die in het eerste geval zeer voordeelig, in het tweede zeer onvoordeelig wordt (in geld uitgedrukt blijft de prijs van het product goud gelijk, terwijl de kosten respectievelijk dalen en stijgen).

Deze overwegingen in haar toepassing op de situatie in 1925, die, dank zij het herstel van den gouden standaard was ontstaan, beteekenen, dat het te laag gewaardeerde goud via een aanzienlijken teruggang der goudproductie het geheele prijsniveau naar beneden moest trekken tot voor het minst het peil van 1913—1914 was bereikt en daarmede de in dien tijd geldende waardeverhouding tusschen goud en goederen was hersteld. Naar bekend is dit „beneden trekken" zelfs over de streep gegaan en het prijsniveau nog tot beneden dat van 1913—1914 gedaald.

Voor het overige moge worden verwezen naar de twee hierbij afgedrukte grafieken, welke van een korte annotatie zijn vergezeld.





Verband wereldgoudproductie en prijsniveau.

De daling der goudproductie van 1915 af was het gevolg van de stijging der goederenprijzen teweeggebracht door den oorlog 1914—1918. Na een herstel in de jaren 1922—1924 bleef de productie stationnair van 1925—1929. Dat was de goudschaarschte-periode, toen stappen werden genomen om het gebruik van goud te economiseeren door verlaging van het dekkingspercentage en uitbreiding van den gold-exchange standaard. In 1930 steeg de productie onder den invloed van daling der kosten en goederenprijzen vermits de goudprijs constant bleef en aankoopen door de Centrale Banken zijn verhandelbaarheid verzekerden. De depreciatie van het £ waardoor de goudprijs 40% steeg, stimuleerde de goudproductie nog meer, zoodat deze in 1932 tot 9% van den wereldvoorraad steeg. 12*de Jaarverslag Bank of international settlements* 1942, *pag*. 88 en 89.

Hieruit blijkt overduidelijk hoezeer het prijsniveau den stand der goudproductie beheerscht, instede daarvan dat het omgekeerde het geval is.

Merkwaardig is ook dat de stijging der goudproductie in 1930 het prijsniveau niet vermocht te beïnvloeden.

Het prijsgeven van den gouden standaard in 1931 maakte een vrije ontwikkeling zoowel van het indexcijfer als van den goudprijs en via dezen van de goudproductie mogelijk. St.

Hetgeen in het jaarverslag der Bank van Internationale betalingen nopens de „goudschaarschte-periode" 1923—1925 wordt opgemerkt, bevestigt volkomen de in het voorgaande gegeven uiteenzetting nopens het verband tusschen prijsniveau en goudproductie.

Zoo gezien is het herstel van den gouden standaard in 1925 op basis van de oude pariteit een fout zonder weerga geweest, waarover men zich slechts kan troosten met het bekende woord van Oxenstiern, dat deze wereld nu eenmaal met zeer weinig wijsheid wordt geregeerd.

De fout lag echter niet zoozeer in het herstel van den gouden standaard

naar maatstaf van de oude pariteit op zichzelf, als wel in de omstandigheid, dat zulks geschiedde, zònder dat de hooge oorlogsschulden, dank zij een heffing in eens, waren of alsnog werden afgelost.

Juist omdat dit niet was geschied, noch daarna geschiedde, beteekende elk economisch herstel, dat immers vanzelf in een daling van kosten en prijzen tot uitdrukking moest komen, een verzwaring van den reëelen druk der schuld en daarmede het onweerstaanbaar naderbij komen eener crisis, die het geheele bedrijfsleven, de geheele productie zou lamleggen en de internationale, economische betrekkingen tot op den grond zou verstoren.

Want de tragiek van de periode volgende na het einde van den eersten wereldoorlog was niet alleen, dat een crisis uitbrak, juist toen de wereld zich van de gevolgen daarvan ging herstellen, doch ook en vooral, dat zulks, gezien het herstel van den gouden standaard op basis der oude pariteit en de aanwezigheid van enorme oorlogsschulden, geheel onvermijdelijk was.

Met het bestaan eener conjunctuurbeweging en het tengevolge daarvan periodiek optreden van crises had de menschheid reeds in 1930 kennis gemaakt, al is de verklaring daarvan verre van eenvoudig, gezien het feit dat er toen reeds belangrijk meer crisistheorieën waren dan het jaar dagen telt.

Merkwaardig is echter, dat men zich — althans voor zoover schrijver dezes bekend — nooit heeft afgevraagd, waarom de crisis van 1929 en volgende jaren alle vroegere in scherpte, hevigheid en duur verre heeft overtroffen.

Toch is deze verklaring niet zoo moeilijk. Prijsdaling, zelfs zeer belangrijke prijsdaling is op zichzelf niet onoverkomelijk, mits het economisch bestel voldoende elastisch is.

Door een groote ongedekte schuld echter, wordt ingeval van prijsdaling om zoo te zeggen een leucaemie, een verstijving, stolling van het economisch leven teweeggebracht, waartegen slechts één kruid is gewassen: het prijsgeven van den gouden standaard.

En die verstijving gaat nog veel verder dan oogenschijnlijk het geval is.

Om slechts een voorbeeld te noemen: een hooge ongedekte staatsschuld beteekent niet alleen een zeer zware belastingdruk en een misvorming van het belastingstelsel (zie hierboven pag. 97), doch ook een verstrakking van het loonpeil. Hoe zouden de arbeiders bereid zijn tot loonsverlaging, indien het kapitaal het volle pond blijft eischen?

Tot evengenoemde devaluatie is Engeland dan ook, welks economisch leven door den voortdurend stijgenden reëelen druk der ongedekte schuld letterlijk werd verlamd, in 1931 overgegaan en nadat dit geschiedde, werd de greep door nieuwe devaluaties telkens losser gemaakt.

Indien echter de evidence-gevers van de Colwyn-commissie een veinig verder hadden gekeken dan hun neus lang was en in overeenstemming met een alsdan minder bedrieglijke prognose de Commissie elf had begrepen, dat een doortastende levy at once op dat oogenblik è maatregel bij uitnemendheid was om het dreigend onheil af te venden — een voorbeeld dat vermoedelijk wel door ons land en andere anden zou zijn nagevolgd — dan ware zoowel Groot-Brittannië zelf, ls der geheele wereld heel wat ellende bespaard gebleven, had de ouden standaard gehandhaafd kunnen blijven en zou vermoedelijk ok de derde wereldoorlog kunnen zijn vermeden.

***

In het voorgaande is het vraagstuk der heffing in eens meer in het lgemeen en seculair in beschouwing genomen, waardoor vanzelf voor ijn actueel aspect weinig ruimte meer overblijft.

Niettemin moge terzake nog een enkele opmerking worden gemaakt.

Als bekend mag worden verondersteld, dat hier te lande betrekkelijk ort geleden een communis opinio of wat zich daarvoor uitgaf, zich oor een zeer matige heffing in eens uitsprak.

Daarin is onder leiding van enkele persorganen een opmerkelijke erandering gekomen, gelijk ook in het Voorloopig Verslag over het Vetsontwerp Vermogensheffing in eens in herinnering werd gebracht.

Volgens „vele anderen" moet dit steeds sterker wordende verzet aede worden verklaard uit het feit, „dat bepaalde groepen van de evolking, die aanvankelijk bereid waren hun rechtmatig deel in de orlogslasten te dragen, beginnen terug te krabbelen, nu deze lasten ok werkelijk worden gevraagd."

De verscheidene leden, die zich tot tolk van evengenoemd verzet adden gemaakt, achtten „dit verwijt geheel misplaatst en niet bevorderlijk voor een zakelijke en objectieve gedachtenwisseling".

Een enkel woord over de cijfers.

Blijkens de nota van verbeteringen (stuk no. 4) Vermogensheffing ieens kan het bedrag der nationale schuld als volgt worden gespeficeerd:

;econsolideerde staatsschuld	*f*	7.274.000.000
torting op staatsschuld door institutioneele beleggers	„	1.516.000.000
chatkistpapier	„	5.924.000.000
oor den Staat over te nemen vorderingen van de Nederlandsche Bank op Duitschland in Reichsmarken	„	4.500.000.000
chadevergoedingen wegens geleden oorlogsschade (incl. Grootboek Wederopbouw)	„	3.000.000.000
Transporteeren	*f*	22.214.000.000

Transport	*f* 22.214.000.000
Leeningen en credieten in het buitenland (onder aftrek van de reeds afgeloste bedragen)	„ 1.594.000.000
Overige verplichtingen	„ 3.266.000.000
	f 27.074.000.000
waartegenover staan:	
Banksaldi en andere vorderingen	„ 4.440.000.000
	f 22.634.000.000

Uit dit overzicht blijkt niet duidelijk, of de onzichtbare schuld (o. a. aan de Verzekeringsfondsen) nog bij het eindbedrag moeten worden opgeteld, dan wel deel uitmaakt van den post overige verplichtingen.

Zooals nu uit de Memorie van Toelichting op het conversie-ontwerp kan worden afgeleid, komt het standpunt van de Regeering hierop neer:

a. de opbrengst van heffing in eens en vermogensaanwasbelasting moet dienen om het schatkistpapier zooveel mogelijk op te ruimen, al is het niet zóó erg en zelfs wel gewenscht dat een zekere „masse de manoeuvre" overblijft, en moet ook worden bedacht dat de geconsolideerde schuld in den regel van hooger rente-type is;

b. dient coûte que coûte zelfs met niet steeds oirbare middelen te worden gestreefd naar een zoo laag mogelijke rente der gevestigde schuld;

c. zal overigens alle aflossing daarop voorloopig vrijwel geheel achterwege dienen te blijven, althans wat de binnenlandsche schuld aangaat, zulks ook omdat aan de aflossing op de buitenlandsche schuld, waartoe ons land zich contractueel heeft verplicht, prioriteit dient te worden verleend.

Dit laatste beteekent een opmerkelijke verandering in het standpunt, hetwelk tot dusver ten opzichte der ongedekte schuld wordt ingenomen.

Zoowel in 1914 als in 1939 (Leeningfonds 1940) bestond althans het vaste voornemen om binnen afzienbaren tijd tot amortisatie der ongedekte schuld te geraken.

Naar uit het voorgaande volgt, moet deze volte face worden toegejuicht.

Zoolang immers, naar in het verleden het geval was, alle plannen tot amortisatie van ongedekte schuld het papier niet waard zijn, waarop zij staan geschreven, is het beter te zeggen: wij lossen niet af, vermits zulks geheel onmogelijk is, dan het voornemen tot aflossing kenbaar te maken, doch de uitvoering daarvan achterwege te laten.

Ten aanzien van punt *a* moge respectievelijk nog worden opgemerkt, dat bijna 6 milliard schatkistpapier zelfs qua „masse de manoeuvre" rijkelijk veel is, ook al neemt men als verzachtende omstandigheid in aanmerking, dat, indien er twee categorieën van natuurlijke- en

echtspersonen zijn, waarvan de eene met haar geld, de andere met aar schuld „manoeuvreert", de Staat natuurlijkerwijze onder de aatste valt, daar hij weinig geld en des te meer schuld bezit.

Wat punt *b* betreft, is terecht van verschillende kanten de aandacht r op gevestigd, dat hoezeer een lage rente der staatsschuld haar vooreelen heeft, een geforceerde verlaging schadelijk is, beide voor het taatscrediet en den spaarzin.

Mocht een heffing in eens niet tot stand komen, dan zal de vlottende chuld, ondanks het binnenvloeien van de opbrengst der Vermogensanwasbelasting stellig nog aanzienlijk toenemen.

Immers moet rekening worden gehouden met:

a. de door den Staat over te nemen vordering van de Nederlandsche Bank in Reichsmarken;

b. de schadevergoeding aan oorlogsslachtoffers waartoe eindelijk vel eens mag worden overgegaan, zulks te meer, vermits dezen, ook nà et aan hen competeerende te hebben ontvangen, „hun heffing in eens", en bedrage van ten minste 50% van hun bezit hebben voldaan, vermits mmers de schade wordt berekend op basis van het vóór den oorlog eldende prijsniveau;

c. de tekorten op den gewonen en buitengewonen dienst.

Hieruit blijkt wel, dat hetgeen thans is tot stand gekomen en voorесteld, niet meer dan het minimum vormt van hetgeen volstrekt noodakelijk is.

Met name is er geen sprake van, dat het samenstel van deze beide effingen er toe zou kunnen dienen, om een sluitende begrooting van en gewonen dienst binnen afzienbaren tijd te verzekeren.

Integendeel schijnen zoowel Regeering als Staten-Generaal zich ertrouwd te hebben gemaakt met de gedachte, dat de begrooting n de eerstkomende jaren een deficitair karakter zal dragen.

En voorzoover het herstel van het begrootingsevenwicht na afloop er deficitaire periode in het vooruitzicht is gesteld, kan ten hoogste lechts van een pium votum worden gesproken, waaraan eigenlijk elke rondslag en elke gedocumenteerde becijfering, hoe men zich dit voorelt, ontbreekt.

Denkt men slechts aan de volstrekte noodzakelijkheid om na eenigen jd de uitgaven der alsdan geheel gemoderniseerde weermacht ten aste van den gewonen dienst te brengen, de voorziening ook in de oodzakelijke levensbehoeften op self-supporting basis te doen plaats inden, zoomede aan de vèrstrekkende plannen der Regeering ten anzien der sociale verzekering, dan vraagt men zich af, hoe dit alles ogelijk zal zijn zonder een buitengewoon drastische verlaging van e rente der staatsschuld, een verlaging in elk geval veel verder gaande an die, welke resulteert uit een vermindering der staatsschuld met à 7 milliard.

Daar ligt dan ook de zwakte der door de Regeering gedane voorstellen en het spreekt vanzelf, dat de tegenstanders der heffing in eens niet in gebreke zijn gebleven, om hun pijlen op deze Achillespees te richten.

Volgens deze tegenstanders zou zij slechts een renteverlaging van 30 millioen met zich meebrengen, hetgeen in de verste verte niet zou opwegen tegen de tallooze economische, sociale en administratieve bezwaren, daaraan verbonden.

Vanzelf valt op dit standpunt veel af te dingen. Niet alleen zijn dergelijke met propagandistische bedoeling opgezette becijferingen steeds zeer onbetrouwbaar en aanvechtbaar, mede dient te worden bedacht, dat al moge de heffing in eens veel later zijn aanhangig gemaakt dan de vermogensaanwasbelasting, men deze beide heffingen, ook reeds omdat de vermogensaanwasbelasting voor een deel als heffing in eens fungeert, als één geheel moet zien en uit dit geheel een verlaging van den leeningdienst voortvloeit, die heel wat hooger is dan 30 millioen.

Van plm. 7 milliard aflossing is toch wel iets meer te verwachten dan een „ridiculus mus" aan besparing op rente en aflossing samen.

Doch de Regeering zou ongetwijfeld heel wat sterker hebben gestaan, indien de strijd niet ging tusschen bezwaren van het bedrijfsleven enz. eenerzijds en financieele *verlichting* anderzijds, doch de volstrekte noodzaak van *financieel herstel* door haar in het geding ware gebracht, waaraan alles ondergeschikt dient te worden gemaakt.

Niet omdat dit financieele herstel op zichzelf zoo veel waarde heeft, doch wel omdat — nogmaals — zonder gezonde financiën de Staat, de samenleving en de volkshuishouding door en door ongezond blijven.

***

Hierover moge nog een enkele opmerking worden gemaakt. In het Voorloopig Verslag wordt — uiteraard door de tegenstanders — betoogd, dat een heffing in eens het „zaaizaad" zou „consumeeren".

Wat het verschil is tusschen „zaaizaad" en gewoon zaad, blijve in het midden. In ieder geval is het duidelijk, dat de heffing in eens in het geheel niets „consumeert", doch zich er toe bepaalt de financieele gevolgen van den oorlog op billijke wijze te regelen.

Vaak wordt gesproken over de „schijnwelvaart", welke het gevolg is van inflatie.

Doch schijnwelvaart is evenzeer aanwezig, wanneer een volk de enorme verarming die het heeft ondergaan, niet onomwonden erkent en om zoo te zeggen, onmiddellijk afschrijft.

Blijft zoodanige afschrijving achterwege, dan leeft het boven zijn stand. Hiervan doen zich tal van symptomen voor.

Om slechts een voorbeeld te noemen: nooit, met uitzondering misschien van den Napoleontischen tijd is ons volk zoo arm geweest als

op dit oogenblik en tegelijkertijd schijnt nog nimmer zulk een profusie van auto's op deze gewesten te zijn neergedaald.

Dit is zuiver een gevolg daarvan, dat men de werkelijkheid niet onder het oog durft te zien en de maatregelen verzuimt, welke volstrekt noodzakelijk zijn om aan den nood het hoofd te bieden.

In het voorgaande werd betoogd, dat alle plannen tot amortisatie van ongedekte schuld op groote schaal uit belastingen niet meer waarde hebben dan een schoone illusie.

Doch nog grooter illusie is het te meenen, dat het blijven voortleven met zulk een ongedekte schuld, die daarenboven in de eerste jaren nog belangrijk blijft toenemen, *niet* zal leiden tot grenzenlooze verwarring.

Allereerst, in het Voorloopig Verslag wordt door de tegenstanders der heffing in eens terecht de nadruk gelegd op de noodzaak van investeering.

Inderdaad, doch hebben zij eraan gedacht, dat de komende jaren, dank zij het deficitaire beleid er wel van belegging (in staatsschuld) doch niet van investeering (in materieele goederen) sprake zal zijn en ons bedrijfsleven zich dus daarvoor maar tot het buitenland moet wenden?

Om nog maár ervan te zwijgen, dat de spaarders, indien zij dan er al aan denken, wat van hun geld terecht moet komen, eigenlijk hun hart moeten vasthouden.

Zoolang de begrooting deficitair blijft, is elke aandrang van de Regeering om te „sparen", vrijwillig of gedwongen, zoo niet immoreel, dan toch onverantwoord en een „spaarcampagne" niets anders dan een misselijke poppenkast.

In de tweede plaats, hoe kan, zooals dit ook na den vorigen oorlog het geval was, het economisch herstel beter tot uiting komen, hoe kan onze vaardigheid tot concurrentie met het buitenland zich beter manifesteeren, dan in of door een geleidelijk lager prijsniveau?

Doch elke verlaging van prijzen beteekent een daarmede evenredige verzwaring van den toch reeds schier ondraaglijken druk der openbare schuld.

In 1945 verscheen van de hand van enkele Haagsche Heeren (Ir. J. J. van der Wal c.s.) een geschrift getiteld: „De schade en het herstel".

Het eigenaardige van de daarin aangevoerde beschouwingen is o.m. dat degenen, die ze ontwikkelen, het economisch leven min of meer aan touwtjes meenen te hebben.

Zoo wordt op pag. 12 voorgeschreven, dat het prijspeil 1945, bedragende 175 % van dat op 1939, geleidelijk moet dalen tot het op 1 Januari 1956 125 % heeft bereikt.

Tevens echter wordt enkele bladzijden verder betoogd, dat verdere toeneming van de staatsschuld zooveel mogelijk moet worden verhinderd.

Verhinderd, let wel, verhinderd!

Vrage: hoe zal dit mogelijk zijn, indien het prijsniveau bijna 50 % daalt en dus ook de reëele druk van het grootste deel der openbare schuld in dezelfde mate toeneemt?

Of is in de hedendaagsche economie toenemen hetzelfde als niet verminderen?

Doch laat men aannemen, dat door een wonder voorloopig alles goed blijft gaan, ook ondanks de voortdurend stijgende schuld en de insgelijks voortdurend stijgende begrootingstekorten.

Welke waarborgen bestaan er dan, dat, ook al is de situatie geheel anders dan in 1925, niet opnieuw na enkele jaren een crisis ontstaat, die al hetgeen aan vooruitgang is bereikt, meer dan te niet doet?

En dan komt, achteraf beschouwd, alle herstelarbeid, elk *werken* daarop neer, dat men zich opnieuw *in den grond* heeft gewerkt.

***

In het voorgaande is de heffing in eens in haar meest extremen vorm bepleit, in dien zin, dat haar opbrengst, aangevuld door die der vermogensaanwasbelasting moet toereiken om alle ongedekte schuld te doen verdwijnen, waarbij over de vraag wat ongedekte schuld eigenlijk is, verschil van meening kan bestaan (verg. Prof. Bordewijk, Theorie der Nederlandsche Belastingen, tweede druk, pag. 628 e. v. en de tusschen Prof. Mr. Dr. Ant. van Gijn en schrijver dezes in Koloniale Studiën 1929 en 1930 gevoerde discussie).

Dit omdat een matige heffing in eens geen oplossing *is* en zelfs niet eens pretendeert te zijn.

Zulks blijkt o. a. uit het bekende werkje van Hofstra, die — luistert kleine spaarders, en spaart vlijtig voort — voorzichtiglijk gewaagt van de wenschelijkheid van hetgeen hij euphemistisch aanduidt als „beheerschte inflatie".

Beheerschte inflatie echter is behalve een welluidende woordencombinatie (als dewelke onze tijd zoovele rijk is) van dezelfde begrippencategorie als beheerschte speelwoede, beheerschte drankzucht, beheerscht morphinisme e. d., alle eigenschappen of ondeugden wier beheerschte beoefening reeds daarom uitgesloten moet worden geacht, vermits haar enkele aanwezigheid uit zwakheid en gemis aan zelfbeheersching voortvloeit.

De heffing in eens is een operatie, een zware heffing in eens is een zeer zware operatie, hetgeen vanzelf met zich medebrengt, dat elk enthousiasme voor dezen maatregel vanzelf misplaatst is.

Het voordeel echter van een normaal financiewezen, instede van een waardoor het economisch herstel bij voortduring wordt ontwricht, ja onmogelijk gemaakt, is zoo primordiaal, dat bij wijze van spreken geen tijdelijk economisch offer daarvoor te zwaar kan worden geacht.

Zooals Gaston Jèze zegt in zijn reeds eerder geciteerd werk over

aflossing van staatsschuld: „Het is mogelijk, dat niet langer een alternatief bestaat tusschen regelmatig voortgezette eëner- en onmiddellijke aflossing anderzijds, maar tusschen schuldrepudiatie en onmiddellijke aflossing.

Regelmatig voortgezette aflossing komt niet meer in aanmerking, wanneer de regeeringen geen leeningen meer kunnen sluiten ter vernieuwing van groote leeningen, die moeten worden afgelost en wanneer de contribuabelen weigerachtig blijken ten bate van den leeningdienst belastingen op te brengen, die een groot deel van hun inkomen verslinden. De geschiedenis bewijst, dat dit omstandigheden zijn, die zich een en ander maal voordoen.

In dit geval, wat ook de regeeringen of zekere belanghebbenden(!) mogen zeggen, is er maar één alternatief: de lasten worden op volmaakt *willekeurige* wijze afgewenteld op de toevallige houders van schuldbrieven, of wel zij worden op *wetenschappelijke* wijze over het grootst mogelijke aantal belastingplichtigen verdeeld. Zeker is, dat het bijna onmogelijk valt, dit door het volk te doen begrijpen, want niemand durft te zeggen, dat de toestand hopeloos is.

Indien deze situatie zich in feite voordoet, kan de financieele oplossing niet twijfelachtig zijn. Op dit punt zijn de dienaren der wetenschap het eens. Hoe ernstige bezwaren ook mogen verbonden zijn aan de heffing op het kapitaal, zij zijn minder ernstig dan die, welke voortvloeien uit openlijke of vermomde schuldrepudiatie. In beide gevallen worden de individueele vermogens aan het wankelen gebracht. Er is economische ongelijkheid, onstabiliteit, bedrog, maar deze consequenties zijn minder ernstig bij een heffing op het kapitaal dan in geval van schuldrepudiatie."

Jèze, Stork, De Witt, deze namen reeds uit zoo verschillende tijdperken bewijzen, dat heffing in eens en socialisme c. q. socialiseerende tendenzen niets met elkander te maken hebben. Ja, hoe vreemd het klinken moge: een matige heffing in eens is meer socialistisch dan een zware. Want daarbij blijft de staat in nood, hetgeen vanzelf — op een zinkend schip hebben de passagiers nu eenmaal niet veel te vertellen — een enorme beperking beteekent van de individueele bewegingsvrijheid. Is echter, om 's Heeren Stork's terminologie te bezigen, het kapitaal genoegzaam uitgebraden, dan verdient het reeds om practische redenen aanbeveling, dit voorloopig niet meer op het vuur te zetten.

Geheel onjuist is het ook dat een (matige of zware) heffing ineens zou leiden tot staatseigendom op vrij of zeer groote schaal.

Zij, die dit betoogen, zien slechts één kant van de heffing in eens, namelijk de opbrengst, die inderdaad misschien in natura zal moeten worden voldaan.

De andere zijde echter is de *besteding* van die opbrengst, welke

immers dient tot aflossing van staatsschuld. Het staatseigendom kan dus slechts een transitoir karakter dragen.

Immers, naar uit het voorgaande volgt, is een heffing ineens slechts noodzakelijk, omdat het bezit aan staatsschuld op betrekkelijk toevallige en willekeurige wijze tusschen de vermogenden onderling is verdeeld.

Haar effect moet men zich eigenlijk voorstellen als een soort gedwongen ruil van vermogensbestanddeelen, gepaard gaande met repudiatie der ongedekte schuld. Daar dit om technische redenen niet uno actu kan worden bewerkstelligd, is de transitoire phase, op welke in het voorgaande werd gedoeld, onvermijdelijk.

* * *

In de reeds eerder genoemde persorganen zijn meewarige en weemoedige woorden gewijd aan de fiscale weduwe, een figuur, die destijds aan den strijd door Treub als Voorzitter van den Indischen Ondernemersraad tegen de progressieve winstbelasting gevoerd, een zekere kleur en levendigheid verleende, toen reeds de dertig ver was gepasseerd, doch desalniettemin nog weinig van haar aantrekkingskracht schijnt te hebben ingeboet.

Zij heeft haar schamele vermogentje thans niet langer uitsluitend in Indische aandeelen belegd, doch ook in andere stukken en zal het dank zij de heffing ineens hard te verantwoorden hebben.

Het Voorloopig Verslag van de Tweede Kamer behelst mede vele passages over den kleinen spaarder en de bedreiging van zijn positie, ditmaal echter niet bijzonderlijk optredende in den vorm van een vrouw, die van haar echtgenoot is beroofd.

Dergelijke argumentatie, die op den bestrijder bij voorbaat het odium legt van verregaande harteloosheid, is wel geschikt om indruk te maken.

Nochtans dient tweeërlei te worden bedacht.

Allereerst, dat ons volk gelukkig niet *uitsluitend* uit fiscale weduwen en verdere spaarders bestaat en dat met name het opkomend geslacht niet tot in lengte van dagen aan staatsrenteniers cijnsplichtig kan worden gemaakt.

In de tweede plaats moet, als gezegd, zonder heffing ineens het gevaar van inflatie bijzonder groot worden geacht.

Wat blijft er dàn van de kleine spaarders over? Zouden velen, zoo niet de meesten bereid zijn een premie van bijv. 10—30 % te betalen om daartegen gevrijwaard te zijn?

En blijken zoodoende de heete tranen om het lot van den kleinen spaarder geschreid niet overeen te komen met die des krokodils, die ook schreit om zijn slachtoffer, maar al schreiende en .... likkebaardende zich gereed maakt dit met huid en haar te verslinden?

Hetgeen overigens vooral treft in dergelijke beschouwingen — die in het Voorloopig Verslag niet uitgezonderd — is, dat elk besef van den

buitengewonen ernst des financieelen toestands ontbreekt, laat staan dat van constructieve en practisch uitvoerbare denkbeelden, om langs *anderen* weg tot grondige saneering te geraken, sprake is. De in par. 2 o. m. gedane suggestie betreffende het voortzetten der normale aflossingen en het heffen eener herstelbelasting kan daaronder zeker *niet* worden gerangschikt.

Kon Huydecoper van Maarseveen in 1652 schrijven, dat „een groot werk met kleine redenen" werd opgehouden, thans moet worden geconstateerd, dat een klein werk — klein althans in vergelijking met hetgeen inderdaad noodig is — wordt opgehouden door redenen, die met den besten wil van de wereld niet groot kunnen worden genoemd.

NASCHRIFT

Professor Smeets maakte den schrijver nog opmerkzaam, dat in de Amerikaansche literatuur niet zoo groot bezwaar bestaat tegen een hooge ongedekte schuld.

Inderdaad, er is zelfs een schrijver, *A. P. Lerner*, die niet alleen aflossing daarop volkomen onnoodig acht, doch daarenboven een systematisch voortgezet deficitair begrootingsbeleid voorstaat. Hij wordt in het geheel niet afgeschrikt door een nationale schuld van bijv. $ 10.000.000.000.000, een cijfer, dat men gemakkelijker neer kan schrijven dan uitspreken, laat staan, dat het mogelijk is zich er een duidelijke voorstelling van te maken.

Kenneth E. Boulding. The economics of peace (Londen, zonder jaartal) die overigens spreekt van „the fetish of the balanced budget", „the illusion of sound finance" e. d., vindt dit toch te erg. „However, there are *some* considerations, which lead us to suppose that an indefinite increase in the national debt is not desirable (!!!).

„Some considerations", welk een kleinhartigheid! Men zou zoo zeggen, dat degenen, die meenen de financieele nooden van dezen tijd met een beetje moderne geldtheorie te kunnen oplossen, voor niets staan.

Deze en dergelijke beschouwingen bewijzen slechts, dat de algemeene en over de geheele wereld zich voordoende verwildering en labilisatie van samenleving en volkshuishouding hebben geleid tot een desequilibrement der geesten, hetwelk mede een zeer ernstig beletsel vormt om tot ingrijpend herstel te geraken.

Overigens dient het volgende te worden bedacht:

1. Quod licet Jovi, non licet bovi, waarmede i. c. wordt bedoeld, dat hetgeen Amerika zich kan veroorloven, nog niet aan ons land vrijstaat. Het is zeer wel mogelijk, dat de ook zeer hooge ongedekte Amerikaansche federale schuld in vergelijking met het enorme volksvermogen der U. S. A. toch nog zoo licht als een veertje is, zoodat geen bijzondere voorzieningen behoeven te worden getroffen.

Dit geldt echter niet voor het deerlijk verarmde Nederland.

2. Reeds sinds de new-deal politiek valt een kentering te bespeuren. Zoo stelt een man van de practijk als Henry A. Wallace in zijn „Sixty million jobs", New-York 1945 pag. 65 uitdrukkelijk den eisch van een „balanced federal budget" waardoor (pag. 75) althans verdere schuldvermeerdering kan worden vermeden.

3. Waarom zou men ten onzent, zoo maar op eigen gelegenheid dus, niet een stap verder kunnen gaan en de idee verdedigen van een „balanced balance", hetgeen — voor een balans — nog zoo gek niet is?

NOTES ON THE HISTORY OF THE DUTCH NATIONAL DEBT AND THE CAPITAL LEVY.

SUMMARY

1. After the end of the eighty years' war the Republic of the Seven Provinces, in spite of its pacific policy, was involved in many wars both on land and at sea. In political matters the wealthiest and most powerful province, Holland and West-Friesland, whose Grand Pensionary was also holding the reins of the States General, was in fact leading, although not by right.

2. It had been laid down in Act V of the Union of Utrecht that, in order to cover the expenditure of the States General, general taxes would be levied in the whole Republic in the form of excises on articles of general consumption.

3. Owing to the rivalry among the provinces, these regulations came to nothing. Only one means was levied by common consent and on an equal footing: taxes in support of naval warfare to be collected by the Admiralties. However, the yield was not high enough to cover the cost of naval warfare.

4. The expenses of the Generality, i. e. of the Republic as a whole, were defrayed chiefly out of the so-called provincial quotas, i. e. the moneys contributed by each of the Provinces in a given ratio.

5. Holland's quota was the most important and amounted to more than half. (57—58 %.) In all likelihood Holland paid more than was in agreement with its greater prosperity and bigger population. For it was this province which again and again insisted on the introduction of general taxes on the basis of Art. V of the Union of Utrecht.

6. However, this may be, in war time Holland's quota each time proved too high to be defrayed out of the taxes levied by this province. Repeatedly loans, indicated by the name of „negotiations", had to be contracted, which caused the debt to rise rapidly.

7. In addition, however, there was a special means the so-called

„given money”, „gevensgeldt” which, although probably originating from feudal law, attained significance especially during and after the naval wars with England.

8. This „given money”, which was levied in two forms, viz. „real” from persons and „not real” on property, in many respects bears resemblance to what is now called capital levy.

9. Both during the naval wars with England and in the 18th century enormous sums were raised in this way, and thus the rise of Holland's debt slowed down considerably. In 1795 this debt nevertheless amounted to more than 450 million.

10. One of the aims of the Batavian Revolution was to replace the rickety building of the Republic by a more stable structure.

11. The other provinces, however, which had only a small debt, were uninclined to participate in the heavy burden of debts of the chief province of the Republic.

12. The struggle between „unitarians” on the one side and „federalists” on the other is closely related with the problem of „debt amalgamation”.

13. Eventually, this struggle was brought to an issue, in favour of the unitarians, by a coup d'état.

14. Art. 201 of the Constitution 1798 declared that the debt of the individual provinces, the States General, etc. were national debts and commitments of the whole Batavian people.

15. At the same time, however, in Art. 209, the „given money” was maintained as „don gratuit” in the sense that the yield would serve primarily to cover extraordinary expenditure (i. e. expenditure for war and for alleviation of „crises”) and that the raising of money by way of voluntary negotiation would be considered for this purpose only in the second place.

16. This Article was applied on a very large scale. The extraordinary taxes touched both income and property. The extraordinary income tax may be left out of consideration; in a few years not less than 33 % was raised from property.

17. One of the greatest mistakes that can be made with a capital levy is *repetition*. This was also obvious in this case. The Batavians had more than enough of the extraordinary levies, as had been established beyond doubt by Grand Pensionary Schimmelpenninck.

18. In the recommendation in which the system of national taxation (to replace provincial taxation which had hitherto been in force) was presented to the Representative Body, (the so-called Gogel system) the hope is expressed that further extraordinary expenditure will be defrayed out of (increase of) ordinary taxes.

19. This hope was not fulfilled. Even under Schimmelpenninck the financial position of the Republic was hopeless and debts increased

to an alarming extent. The ,,reduction to one third" ,,tiërceering", ordered by Napoleon after annexation by France, meant a partial state bankruptcy.

20. True, not the principal but the interest on the debt was reduced to one third; however, since the principal could not be claimed, this was equal to repudiation.

21. Although from *the economic point of view* the ,,reduction to one third" resulted from the pitiless way in which this country was squeezed dry by France and from the paralysing of its trade by the ,,continental system", there is no doubt but from the financial point of view Schimmelpenninck and Gogel may be held responsible for this step. For, if the ,,don gratuit" of Art. 209, Constitution 1798, had been continued, this state bankruptcy, which is entirely unique in our history, could have been avoided.

22. Be this as it may be, after this intermezzo 1804—1814 the capital levy, just as the Sleeping Beauty, goes asleep for exactly a century.

23. Asleep, not dead, for, as will be seen below, the idea of a capital levy remains alive.

24. This 100 years' rest can be accounted for as follows:

a. Although the opposite seemed true, the ,,reduction to one third" was maintained by King William I. For, it is true, the so-called ,,deferred debt", which bore no interest, would gradually pass into ,,real debt", which did bear interest. However, the term within which this transition was to take place had been fixed for nearly 300 years, which made the practical value of this ,,restoration of justice" almost nil.

b. Thanks to the culture-system and the closely related credit-balance policy, a sum of about 880 million was obtained from Java, which was for the direct benefit of public finance and served both for the amortization of debts and to cover expenditure which otherwise would have had to be covered by new loans.

c. The period from 1814—1914 was one of practically uninterrupted peace for this country, so that the main reason for extraordinary expenditure was absent.

25. At the outbreak of World War I the original intention was that mobilization expenditure etc. would be covered entirely by money raised by means of loans. At the same time, however, the so-called Loan Fund 1914, in behalf of which a number of means were raised, provided for redemption of these loans.

26. Shortly after the outbreak of war, however, the then M. P. Bos, in an article in a periodical, launched an idea which at that time was quite new (but, as appears from the preceding, was actually very old): the capital levy.

27. This idea, under the slogan ,,pay in a lump sum", found many followers among all groups of the population. Also among entrepreneurs,

who preferred „to be stripped at once" to „être brûlés à petit feu".

28. The Minister of Finance, Treub, however, went through with *his* plans.

29. Eventually the „crisis" expenditure was nevertheless financed only partly by loans, and partly by the proceeds of the War Profits Tax, which yielded very much and by the Defence taxes, which may be considered as a combination of a very moderate capital levy with an extraordinary income tax.

30. The Loan Fund 1914 was abolished in 1934. Its purpose: amortization of uncovered debt, has not been accomplished at all, since at the beginning of World War II not only the total debt, but also the uncovered debt of this country was considerably higher than at the end of World War I.

31. The intention of the Loan Fund 1940, which technically operated quite differently and was organized more skilfully than the Loan Fund 1914, was also to effect amortization of loans — in this case those which would be contracted to cover the mobilization expenditure in 1940 and the following years. Owing to the course of events this fund came to nothing.

32. The Dutch debt, which at the moment amounts to 22 milliard and in the next few years will probably rise to 30 milliard, can hardly be compared with the debt before 1940. It is an established fact that the larger part of it must be considered as uncovered.

33. The crucial question is what must be done *now*. Regular amortization out of the yield of taxes will be out of the question.

34. This is clear even from history, since all plans for the *gradual* amortization of funded debts, whenever or wherever it may have been, always remained good intentions, which were never carried out in practice.

35. However, allowing such a large debt to survive *without* amortization, which is the intention of the Dutch Government, involves enormous not only financial, but also economic difficulties.

36. On the one hand, with the fall in prices, an enormous stiffening, „leucaemia" of national economy, which tends to intensify and to lengthen „crisis" and depression.

37. On the other hand, the danger of inflation, because without it the burden is inbearable.

38. Will it be possible to pass between this Scylla and Charybdis? No.

39. *An unbalanced state budget necessarily leads to unbalanced statesmanship, an unbalanced society, unbalanced economy, which turns the scale either one way or the other.*

40. The depression in 1930 and the following years has proved conclusively that the existence of a high uncovered national debt leads to insurmountable abuses.

41. No doubt the imposition of a heavy capital levy, which makes a tabula rasa with all uncovered debt is a measure which will be a heavy blow for national economy as well as for trade and industry and for private persons.

42. *However, the advantage of sound public finance, to which this measure can contribute, counts so heavily, that, in a manner of speaking, no economic sacrifice can be considered too great.*

43. As explained by Gaston Jèze in his well-known book about the amortization of national debt, a capital levy is, in certain circumstances, not only unavoidable, but also the only right and just measure.

44. This situation has now arisen in this country. And in this case, what is announced by the Government as a capital levy is absolutely inadequate, since this levy, together with the „property increase tax", yields only a fraction of what is required to pay off the uncovered debt.

The question has not only a national, but also an international side, but the space available in this periodical does not permit us to speak of it at any length.

The following remarks are *generally* applicable, i. e. are not only made for the Netherlands.

a. the modern monetary theory is totally insufficient for the solution of the actual financial difficulties.

b. more or less Keynesian tainted theories of reparation speaking naughtily and contemptuously of „the illusion of sound finance" „the fetish of the balanced budget" and so on are essentially no more than a song of witches, only able to draw erring and stumbling humanity ever more into the morass.

c. in contradiction to these theories most firmly is to be insisted on the absolute necessity not only of a „balanced budget" but also of a „balanced balance", both times in the sense of a budget resp. balance of *the State.* This implicates the suppression of all dead weight debt.

ANNOTATIONS AU SUJET DE L'HISTOIRE DE LA DETTE NATIONALE DES PAYS BAS ET DU PRÉLÈVEMENT SUR LE CAPITAL

RÉSUMÉ

Après la guerre de 80 ans, la république des sept provinces était malgré sa politique très pacifique, engagée dans bon nombre de guerres sur terre aussi bien que sur mer. La direction politique n'appartenait pas de droit mais de fait à la région la plus riche et la plus puissante: la Hollande et la Frise de l'ouest dont le „raadpensionaris" (conseiller d'état) tenait aussi les rênes des états généraux.

Suivant l'article V de l'Union d'Utrecht, on voulait, pour couvrir les dépenses des états généraux lever dans la république entière des *impôts généraux* sous forme d'accises sur les articles de consommation générale.

A cause des rivalités entre les provinces ces prescriptions n'ont pu pratiquement donner de résultat. Un seul moyen fut appliqué uniformément et sur le même pied: les dîmes de convois et de licences, que les amirautés étaient chargées de percevoir. Leur revenu ne suffisait cependant pas à couvrir les frais de guerre sur mer.

Les dépenses de la généralité, c'est-à-dire de la République en son entier furent couvertes principalement par les soi-disant quote-parts provinciales, c'est-à-dire des contributions payées par chaque province suivant une certaine proportion.

La quote-part de la Hollande était la plus importante et comportait plus que la moitié (57 à 58 %). Très probablement la Hollande payait ainsi plus que sa richesse et sa population plus grandes ne le justifiaient; dans tous les cas l'insistance pour arriver à des impositions générales sur la base de l'article V de l'Union d'Utrecht, venait toujours de cette région.

Quoiqu'il en soit, en temps de guerre la quote-part de la Hollande se démontrait toujours trop lourde pour provenir uniquement des impôts levés dans cette province.

Toujours et à nouveau on devait avoir recours à des emprunts, qu'on appellait „négotiations" et par lesquels la dette montait rapidement.

A côté de ceci il existait pourtant encore une autre mesure extraordinaire, le dénommé „gevensgeldt" (don gratuit), qui quoiqu'ayant probablement son origine dans le droit féodal, reçut surtout sa signification véritable dans et après les guerres sur mer contre l'Angleterre.

Ce „gevensgeldt" qui a été levé sous deux formes: „réellement" sur les propriétés et „non réellement" sur les personnes, ressemble à beaucoup de points de vue, à ce qu'on appelle actuellement „prélèvement sur le capital".

Autant pendant les guerres navales contre l'Angleterre qu'au cours du XVIIIme siècle des sommes énormes ont été obtenues par ces moyens et l'accroissement de la dette hollandaise en fut sensiblement réduit; malgré cela elle montait en 1795 à largement 450.000.000.

La révolution batave avait entre autres buts celui de remplacer l'édifice branlant de la république par une construction plus solide. Cependant les autres provinces, qui n'avaient pas une dette aussi importante, se montraient peu disposées à participer à l'énorme fardeau des dettes dont la principale région de la république était chargée.

Le conflit entre „unionistes" d'un côté et „fédéralistes" de l'autre était étroitement lié à la question de l'amalgamation des dettes. Ce conflit fut solutionné dans le sens unioniste par un coup d'état.

L'article 201 de la constitution 1798 déclarait comme dette nationale et obligation du peuple batave entier, les dettes des provinces séparées de la généralité, etc. Ensuite, par l'article 209 on maintenait toutefois le „gevensgeldt" sous la désignation de „don gratuit" à condition que son revenu devait servir à couvrir les dépenses extraordinaires (guerre, crises, etc.) et que la levée d'argent par négotiations volontaires ne devait être envisagée qu'en second lieu. Cet article 209 a été appliqué fréquemment par la suite. Les prélèvements extraordinaires frappaient aussi bien les revenus que les propriétés; l'imposition extraordinaire du revenu ne retient pas notre attention, celle des propriétés ne rapportait en quelques années pas moins de 33 %. Une des plus grandes fautes qu'on pourrait commettre avec le prélèvement sur le capital c'est la *répétition*. Ceci se remarquait aussi alors. Les bataves étaient fatigués des prélèvements extraordinaires comme il l'a été clairement démontré par le „raadpensionaris" (conseiller d'état) Schimmelpenninck. Lorsque la proposition de substituer le système d'impositions nationales (le dénommé système Gogel) à celui des impositions provinciales jusqu'alors en vigueur était présentée à fin de décision au corps représentatif, l'attente était exprimée que de futures dépenses extraordinaires devraient être couvertes par l'augmentation des impositions ordinaires. Cette attente n'a pas été réalisée. Déjà sous Schimmelpenninck la situation financière de la république était désespérée et la dette augmentait de façon angoissante. Le tiercement (ainsi nommé) et qui était décrété par Napoléon après l'annexion à la France équivalait à une partielle banqueroute de l'état. Il est vrai que non pas la somme capitale de la dette mais l'intérêt de la dette avait été réduit au $^1/_3$; mais comme la somme capitale n'était pas exigible, cela valait une répudiation.

Bien que, vu au point de vue économique le tiercement s'explique par la façon impitoyable dont notre pays avait été exténué par la France et son commerce paralysé par le système continental, il ne peut pas être mis en doute qu'au point de vue financier Schimmelpenninck-Gogel peuvent être rendus responsables de cette mesure. Si le „don gratuit" de l'article 209 du règlement d'état de 1798 avait été maintenu cette banqueroute d'état tout à fait unique dans notre histoire aurait pu être évitée.

Quoiqu'il en soit, après cet intermezzo 1804—1814 le prélèvement sur le capital s'endort, telle la belle au bois dormant, exactement un siècle, car comme il le sera démontré par la suite l'idée du prélèvement sur le capital reste vivante;

ce repos séculaire peut être expliqué comme suit:

a. malgré l'apparence du contraire, le tiercement a été continué par le roi Willem I. Car s'il est vrai que la (ainsi nommée) dette différée, qui ne donnait pas de rente devait être convertie peu à peu en une réelle

qui en donnerait; le terme, cependant, en lequel cette transition devait se faire avait été fixé à presque 300 ans, ce qui privait pratiquement ce redressement de droit de toute valeur;

b. grâce au système de cultures tropiques exploitées par l'état et à une certaine politique financière qui y correspondait, et qui visait à subordonner le système économique colonial aux intérêts de la mère-patrie, il fut obtenu de Java un montant de ± 880 millions qui allaient directement au profit des finances de l'Etat et qui servaient aussi bien à l'amortissement de la dette qu'à la couverture des dépenses, qui sinon auraient nécessité de nouveaux emprunts.

c. la période de 1814—1914 fut pour notre pays une période de paix ininterrompue de sorte que les raisons principales qui occasionnent des dépenses extraordinaires manquaient.

Lorsque la première guerre mondiale a éclaté l'intention était primitivement de couvrir les dépenses pour la mobilisation etc. par des emprunts. En même temps le „Leeningsfonds 1914" était créé qui devait pourvoir à l'amortissement de ces emprunts; ses moyens se composaient de centimes additionnels sur certains impôts qui étaient levés dans ce but. Mais bien après la déclaration de la guerre, le membre de la deuxième chambre Bos lança dans un article de périodique une idée qui était à cette époque tout à fait nouvelle (mais effectivement très ancienne comme on l'a vu dans ce qui précède): celle d'un prélèvement sur le capital! Sous la devise, „en être quitte en une fois", cette idée trouvait beaucoup d'adeptes dans toutes les classes de la population et aussi dans les cercles d'entrepreneurs qui préféraient d'être „rôtis en une fois" que d'être „brûlés à petit feu".

Cependant, le ministre des finances Treub parvenait à réaliser ses projets. Par fin de compte une partie des dépenses de crise seulement était quand même financée par des emprunts, l'autre partie par le produit de l'impôt sur les profits de guerre qui a rapporté beaucoup et par les impositions de la défense, lesquelles doivent être considérées comme une combinaison d'un très modeste prélèvement sur le capital avec une imposition extraordinaire sur le revenu.

Le „Leeningfonds 1914" (fonds d'emprunts) fut aboli en 1934. De son intention amortissement de la dette non couverte, bien peu de choses hélas ont été réalisées, puisque, non seulement la dette totale mais aussi la dette non couverte de notre pays n'étaient pas insensiblement plus élevées au début de la deuxième guerre qu'à la fin de la première.

Le „Leeningfonds 1940" qui était d'une tout autre technique que celui de 1914 en même temps que plus finement outillé était également destiné à l'amortissement de la dette d'emprunts — ceux qui seraient faits à présent pour couvrir les dépenses de mobilisation de 1940 et années suivantes — par le concours des circonstances rien n'est advenu de ce fonds.

La dette néerlandaise actuelle qui se monte à largement 22 milliards et qui augmentera sans doute dans les prochaines années jusqu'à 30 milliards peut à peine être comparée à celle d'avant 1940.

Une chose est certaine c'est que la majeure partie en doit être considérée comme non couverte; or, la question capitale se pose: que faut-il faire *maintenant*.

Il ne peut être question d'un amortissement régulier par voie d'impositions. L'histoire nous l'a appris déjà: quels qu'ils aient été, tous les projets pour arriver à un amortissement graduel de la dette fixe n'ont jamais dépassé le stade des bonnes intentions et ont échoué dans la pratique sans le moindre résultat.

Mais, laisser subsister une dette tellement grande sans l'amortir, comme se le propose le gouvernement hollandais, présente d'énormes inconvénients économiques, abstraction faite des difficultés financières, qui en résultent.

D'un côté: la baisse des prix déterminant un énorme raidissement „leukaemie" de l'économie nationale qui conduira à l'aggravation et la prolongation des crises et malaises.

De l'autre côté: le danger de l'inflation, parce que sans elle ces charges ne sont pas supportables.

Nous sera-t-il possible de passer entre ce Charybde et ce Scylla?

Non!

Un budget d'état déséquilibré mène inévitablement à un gouvernement déséquilibré, société déséquilibrée, économie déséquilibrée poussée dans l'une ou l'autre direction.

La crise de 1930 a suffisamment démontré que l'existence d'une grosse dette d'état non couverte mène à des situations sans issue.

Sans doute un gros prélèvement sur le capital qui fait tabula rasa de la dette non couverte, est une mesure qui frappera lourdement et durement aussi bien l'économie nationale que l'industrie. Cependant un système financier *normal* qui peut être obtenu grâce à cette mesure a une importance telle qu' aucun sacrifice économique à cet effet ne doit être considéré comme trop grand.

Ainsi que Gaston Jèze l'explique dans son oeuvre bien connue sur l'amortissement des dettes d'état, un prélèvement sur le capital est dans certaines circonstances non seulement inévitable mais aussi la seule mesure juste et équitable.

Notre pays est en ce moment dans cette situation! Aussi faut-il déplorer que le gouvernement publie un prélèvement sur le capital qui avec l'apport de „l'imposition sur l'accroissement de la fortune, ne rapportera qu'une fraction de ce qu'un amortissement de la dette non couverte exige.

Hors de l'intérêt national, cette affaire a encore un aspect international.

Toutefois il mènerait trop loin d'en traiter ici séparément.

Nous nous limitons aux observations suivantes, qui valent non seulement pour les Pays-Bas.

a. la théorie monétaire moderne ne se prête d'aucune façon à la solution des difficultés financières actuelles.

b. les théories de réparation d'allure plus ou moins Keynesienne parlant dédaigneusement de „l'illusion de saines finances", du „chimère d'un budget balancé" ne sont essentiellement qu'un chant de sorcières menant l'humanité errante et égarée de plus en plus dans le marais.

c. tout à l'inverse de ces théories il faut insister fermement sur la nécessité absolue non seulement d'un „budget balancé", mais aussi et surtout „d'une balance balancée" en entendant par budget et balance le budget et la balance de *l'état*, ce qui implique la suppression de toute dette non couverte.

DE FINANCIEELE VOORSCHRIFTEN VOOR DE STAATSMIJNEN

DOOR

Drs. C. H. ELBERS

INLEIDING

De Nederlandsche kolenmijnbouw is zoowel nationaal als internationaal van groote beteekenis. Het nationale belang zal voor een ieder duidelijk zijn. De vooraanstaande plaats in de wereld dankt hij in het bijzonder aan de voortreffelijke uitrusting van de bedrijven, de getroffen veiligheidsmaatregelen en de sociale voorzieningen. Nederland heeft in deze opzichten aan buitenland vaak ten voorbeeld gestrekt. Menigmaal is zulks met name in het Engelsche parlement tot uitdrukking gekomen. Ook zijn verschillende mijnproducten op de buitenlandsche markt zeer gezocht. Voor cokes heeft ons land zelfs een wereldreputatie.

De omvang van de Nederlandsche kolenproductie maakt van de wereldproductie slechts een fractie uit. Alleen in Zuid-Limburg, het Peelgebied en de Achterhoek liggen de kolen op technisch ontginbare diepte. Tot dusverre werd alleen het Zuid-Limburgsche kolengebied ontgonnen. De kolenlagen zijn er door de ligging en de geringe dikte en door verschillende andere ongunstige omstandigheden moeilijker en dus duurder te ontginnen dan in de omringende landen. Wanneer men bij dit alles overdenkt, dat de Nederlandsche mijnbouwondernemingen aan de concurrentie met het buitenland steeds het hoofd wisten te bieden en in het algemeen een behoorlijk financieel resultaat konden boeken, dan krijgt men ontzag voor de prestaties, die Nederland ook op dit industrieele terrein heeft geleverd.

De grondslag voor de „Staatsmijnen in Limburg", zooals de officieele benaming luidt, is gelegd bij de wet van 24 Juni 1901. Een korte blik in de historie moge dit ontstaan belichten.

Vóór 1901 geschiedde de koolwinning in Nederland slechts in drie mijnen, namelijk in die waarin thans de N. V. Domaniale Mijn Mij. te Kerkrade haar bedrijf uitoefent, in de mijn Neuprick te Bleyerheide en in de mijn Oranje Nassau I te Heerlen. Er zijn aanwijzingen, dat

reeds in het jaar 1113 in de huidige domaniale mijn door monniken van de abdij Kloosterrade, het tegenwoordige Rolduc, steenkool werd ontgonnen. De Mijn Neuprick, waarvan de concessie in 1808 werd verleend, is in 1904 verlaten. De mijn Oranje Nassau I was sedert 1899 in exploitatie.

Wel zijn in de tweede helft van de 19de eeuw nog verschillende concessies verleend, welke thans nog in handen zijn van particuliere ondernemingen, doch het delven van kolen uit de desbetreffende velden vond niet vóór 1901 plaats. Daarnaast waren vooral in de negentiger jaren van de vorige eeuw talrijke concessies aangevraagd, waarover nog geen beslissing was genomen.

Het was voor de regeering uitermate moeilijk uit de vele aanvragers een keus te doen. En dit was noodig, eenerzijds omdat zich onder hen ook handelaren in concessies bevonden, anderzijds omdat naar eenige terreinen door verschillende aanvragers werd gedongen. Bovendien voelde de regeering er weinig voor om de concessies, evenals in het verleden, aan buitenlanders te geven. Nederlandsch kapitaal was er destijds nog niet voor de mijnen te vinden. Daar kwam nog bij, dat de regeering, o. a. op grond van de onbevredigende resultaten met de vroeger verleende concessies, overwoog om een deel van het terrein in eigen exploitatie te nemen.

Om haar van advies te dienen werd in 1899 een staatscommissie ingesteld met de opdracht te onderzoeken of een gedeelte van het in Limburg beschikbare steenkolenterrein van staatswege behoorde te worden ontgonnen en zoo ja, welk gedeelte daarvoor in aanmerking zou komen en hoe het overblijvende gebied zou moeten worden verdeeld bij ontginning door particulieren.

De opdracht had slechts betrekking op het terrein, dat nog niet aan particulieren in concessie was gegeven.

De commissie stelde in haar rapport voor, een bepaald gedeelte van het terrein door den staat te doen exploiteeren en voor het overige terrein concessies aan particulieren uit te geven ter grootte van 500 tot 1000 hectaren.

Staatsexploitatie achtte zij vooral uit economisch en financieel oogpunt gewenscht. Van economisch standpunt gezien moest er worden gestreefd naar een mindere afhankelijkheid van het buitenland. Tot dan toe werd de kolenvoorziening van Nederland geheel door buitenlandsche syndicaten geregeld. Vooral in tijden van kolenschaarschte gaf een staatsbedrijf den besten waarborg, dat de ontgonnen kolen allereerst in het eigen land werden afgezet. Bovendien werd een tegenwicht geschapen tegen opdrijving van kolenprijzen door de syndicaten. De commissie was voorts van meening, dat de financieele baten voor den Staat bij staatsexploitatie van de mijnen meer zouden bedragen dan bij particuliere exploitatie.

De regeering heeft het advies van de commissie niet volledig gevolgd. Zij week er in zooverre van af, dat zij besloot het geheele terrein voor staatsexploitatie te bestemmen. Dit is destijds vastgelegd bij de wet van 24 Juni 1901. Minister Lely was namelijk van meening, dat de door de commissie naar voren gebrachte argumenten bij staatsexploitatie van het geheele terrein slechts aan beteekenis konden winnen. Bovendien bracht de Minister nog een sociaal argument naar voren. Hij voorzag namelijk bij het verleenen van concessies aan particulieren een plotselinge gelijktijdige ontginning van het geheele kolenveld. De eigen bevolking zou daartoe ontoereikend zijn. De niet te vermijden immigratie van Poolsche en Italiaansche arbeiders achtte hij voor Zuid-Limburg sociaal nadeelig, zoolang onderwijs en woningtoestanden niet aan den bevolkingsaanwas waren aangepast. Minister Lely verdedigde ook om deze reden een exploitatie door den Staat. De Staat zou geleidelijk maar niettemin krachtig de ontginning moeten aanpakken. De Minister wees bovendien op de onmogelijkheid van een billijke verdeeling van het terrein onder particuliere concessie-aanvragers.

Sinds 1901 zien we dus naast de exploitatie door de particuliere ondernemingen de Staatsmijnen optreden. In totaal zijn er thans 12 kolenmijnen, waarvan 4 Staatsmijnen en 8 particuliere mijnen. De productie van de 4 staatsmijnen beloopt ongeveer 60 % van de totale kolenproductie in Nederland. De 8 particuliere mijnen worden door 4 vennootschappen geëxploiteerd, en wel de domaniale mijn te Kerkrade door de N.V. Domaniale Mijn Maatschappij; de mijnen Laura en Julia door de Société des Charbonnages Réunis Laura et Vereeniging S. A.; de mijn Willem door de S. A. des Charbonnages Néerlandais Willem-Sophia en de 4 Oranje Nassau mijnen door de N.V. Maatschappij tot Exploitatie van Limburgsche Steenkolenmijnen, genaamd Oranje-Nassaumijnen. Met uitzondering van de N.V. Domaniale Mijn Maatschappij bevinden de aandeelen zich in hoofdzaak in buitenlandsche handen.

De particuliere mijnen zijn na de bevrijding van Nederland bij Koninklijk Besluit van 4 Mei 1945 (het z.g. Buitengewoon Mijnbesluit) onder beheer gesteld.

Het besluit beoogt de winning van delfstoffen te bevorderen. De uitvoeringsbeschikking houdt in, dat die winning dient te geschieden op een economisch en sociaal verantwoorde wijze. De stoot tot dezen maatregel werd gegeven door de ontwrichte gezagsverhoudingen en de sociale spanningen, welke na de bevrijding van het Zuiden des lands in de mijnstreek bestonden. [1])

In aansluiting op een desbetreffende mededeeling in de jongste

[1]) Zie Memorie van Antwoord op het Voorloopig Verslag van de Tweede Kamer t.a.v. de Rijksbegrootingen voor de dienstjaren 1946 en 1947.

Troonrede is in November j.l. een staatscommissie ingesteld, welke tot taak heeft van advies te dienen over de vraag of het algemeen belang eischt, dat de positie der particuliere steenkolenmijnondernemingen, die in Nederland haar bedrijf uitoefenen of werkzaam zijn, door socialisatie of anderszins gewijzigd wordt en zoo ja, op welke wijze in groote lijnen de positie van deze ondernemingen en van de daarin rechthebbende zou zijn te regelen en de bestaande positie zou zijn af te wikkelen zonder dat verkregen rechten meer worden geschaad dan door het algemeen belang wordt geëischt. Aangenomen mag worden, dat de regeering geen wijziging in het beheer zal aanbrengen vooraleer deze staatscommissie haar rapport heeft uitgebracht.

Voor de lezers is het wellicht interessant om ter verdere oriënteering nog een samenvattend overzicht te geven van den groei van het Staatsmijnbedrijf. Daarna komen we aan het eigenlijke onderwerp van deze studie: de beschouwing van de financieele voorschriften voor de Staatsmijnen. Daarbij willen we allereerst in groote trekken de ontwikkeling weergeven, welke aan de totstandkoming in 1928 van de zoogenaamde aanwijzingswet voor de Staatsmijnen is voorafgegaan. De beschouwing van de financieele voorschriften zelve sluit daarop het beste aan.

I. DE ONTWIKKELING VAN HET STAATSMIJNBEDRIJF

De ontwikkeling van het Staatsmijnbedrijf heeft in den loop der jaren een groote vlucht genomen. Staatsmijn Wilhelmina kwam in 1909 in exploitatie. De mijnen Emma, Hendrik en Maurits volgden respectievelijk in 1914, 1918 en 1926. Van deze 4 mijnen levert alleen Staatsmijn Wilhelmina magerkolen. De Staatsmijnen Emma, Hendrik en Maurits — de laatste is een der grootste van Europa — bevatten in hoofdzaak vetkolen. De vetkolen zijn bij uitstek geschikt voor cokesbereiding.

Laatstgenoemde omstandigheid verklaart, dat een groot deel van de vetkolen niet als zoodanig wordt verkocht maar door het bedrijf wordt veredeld. In 1919 kwam daartoe de cokesfabriek van Staatsmijn Emma in bedrijf; in 1929 die der Staatsmijn Maurits. Beide cokesfabrieken werden in de daaropvolgende jaren volgens de plannen uitgebouwd. De particuliere mijnen hebben, bij gebrek aan voldoende vetkolen, de mogelijkheid tot stichting van cokesbedrijven niet.

Alvorens in het kort het bedrijfsproces en de ontwikkeling daarin aan te geven, zij reeds opgemerkt, dat de nevenbedrijven der Staatsmijnen in den loop der jaren aanzienlijk tot de goede financieele resultaten hebben bijgedragen.

Bij de destillatie van de vetkolen in de cokesovens ontstaan tegelijkertijd cokes en ruw gas. Het ruwe gas bevat tal van waardevolle bestanddeelen. Deze zijn van zoodanig belang, dat thans niet zonder meer kan

worden gezegd of kolen dan wel cokes en nevenproducten de voornaamste producten van de Staatsmijnen vormen. Bij de condensatie en zuivering van het ruwe gas worden hoofdzakelijk teer, ammoniak en benzol verkregen. De ammoniak wordt op de cokesfabrieken tot zwavelzuren ammoniak verwerkt. De beide andere ruwe producten worden aldaar geraffineerd tot producten (o. a. pek, anthraceen, naphtaline, diverse teeroliën, benzolderivaten, enz.) welke gedeeltelijk in het eigen bedrijf als grond- of hulpstof dienen en gedeeltelijk aan de markt worden geacht.

Van het aldus gezuiverde gas wordt een groot deel verbruikt onder de cokesovens. Het overblijvende gas werd aanvankelijk alleen verstookt onder de stoomketels, welke dienden voor de electriciteitsopwekking. Het bespaarde daar kolen. In 1921 werd met de gemeente Sittard het eerste contract afgesloten voor de openbare gasvoorziening. Vele andere gemeenten, zoowel in Limburg als in Noord-Brabant (o. m. Eindhoven) zijn later gevolgd. Reeds spoedig werden ook voor de aandrijving van luchtcompressoren gasmotoren opgesteld, waarbij het gas de electriciteit, welke anders voor electrische motoren vereischt was, kon vervangen. Het gas bracht, aldus benut, iets meer op. Toen met de stijging van de productie van vetkolen de cokesproductie werd opgevoerd, werd een meer loonende gasafzet verkregen door het gas te verwerken op stikstofmeststoffen. Tot dit doel werd in 1930 het Stikstofbindingsbedrijf van de Staatsmijnen opgericht [2]).

Het Stikstofbindingsbedrijf heeft sinds zijn oprichting een groote ontwikkeling doorgemaakt. Allereerst op het gebied van de kunstmestbereiding. Begonnen werd met de bereiding van *zwavelzuren ammoniak*. Dit product werd reeds op de cokesfabrieken in beperkte mate geproduceerd uit het bij de gaszuivering gevormde ammoniakwater. Ten behoeve van de fabricage van zwavelzuren ammoniak op het Stikstofbindingsbedrijf kwamen er in 1930 een ammoniakfabriek — waarin de waterstoffractie van het gas op ammoniak wordt verwerkt —, een zwavelzuurfabriek volgens het loodenkamer-procédé — waarvoor de grondstof (pyriet) moet worden aangekocht — en een fabriek voor zwavelzuren ammoniak, welke ammoniak en zwavelzuur als grondstoffen benut. Deze fabrieken waren slechts korten tijd in bedrijf, toen de prijs van zwavelzuren ammoniak tot minder dan de helft daalde. De kosten van het vereischte zwavelzuur drukten dientengevolge zeer zwaar. Mede doordat het zwavelzuur voor den landbouwer een noodzakelijk kwaad is — het verzuurt den grond — werd destijds

---

[2]) De thans volgende beschouwing over de ontwikkeling van het Stikstofbindingsbedrijf is hoofdzakelijk ontleend aan de voordracht door Dr. Ir. J. van Aken, hoofdingenieur Staatsmijnen, gehouden voor de Vereeniging van Gasfabrikanten in Nederland op 4 Juli 1946 (opgenomen in „Het Gas" van 1 Nov. 1946).

besloten om ammoniak ook nog aan salpeterzuur te binden [3]). Salpeterzuur heeft als groote voordeelen, dat het kan worden bereid uit ammoniak en dat het gebonden aan ammoniak in ammoniumnitraat, in tegenstelling tot zwavelzuur, zelf een plantenvoedsel is. Het ammoniumnitraat wordt met mergel gemengd om een geschikt handelsproduct, het z.g. *kalkammonsalpeter*, te verkrijgen. Voor de bereiding van dit product zijn in 1932 de salpeterzuurfabriek en de kalkammonsalpeterfabriek in bedrijf gesteld. De fabricage van zwavelzuren ammoniak bleef daarnaast plaatsvinden. Een derde ontwikkelingsphase is de bereiding van *fosfaatammonsalpeter*. Dit product heeft op kalkammonsalpeter voor, dat de mergel, waaraan de landbouwer betrekkelijk weinig waarde toekent, is vervangen door het hoogwaardige fosfaat.

Bij de productie van fosfaatammonsalpeter ontstaat tegelijk een andere stikstofmest, namelijk *kalksalpeter*. De productie van deze twee producten kon tot heden slechts een betrekkelijk geringen omvang aannemen. Het ligt in de bedoeling, de productie in de komende jaren naast die van kalkammonsalpeter krachtig ter hand te nemen.

De stikstoffabricage bij de Staatsmijnen kan de vergelijking met elke andere fabriek van stikstofmeststoffen in binnen- en buitenland ten volle doorstaan. Het is wel opmerkelijk, dat de bereiding van kunstmest de financieele resultaten van de Staatsmijnen steeds gunstig heeft beïnvloed ondanks het feit, dat de prijzen vrijwel altijd de laagste van de wereld waren.

Het stikstofbindingsbedrijf heeft zich niet beperkt tot de fabricage van stikstofmeststoffen. Nadat in het begin nog het gas, waaruit de waterstof verwijderd was, als stookgas werd verbruikt, zag men spoedig in, dat uit de aethyleenfractie, de methaanfractie en de koolzuurfractie van het gas, meer waardevolle producten konden worden gefabriceerd.

In 1939 kwam de alcoholfabriek gereed. In deze fabriek wordt uit de aethyleenfractie zoowel alcohol als aether bereid. Een gunstige omstandigheid is, dat de verhouding tusschen beide producten aan de marktsituatie kan worden aangepast.

In 1941 is een dichlooraethaanfabriek gebouwd. In de oorlogsjaren leverde deze fabriek een der grondstoffen voor stamikol, een soort kunstrubber, waarvan de fabricage eveneens in 1941 door de Staatsmijnen was ter hand genomen.

Een belangrijke hulpstof bij de fabricage van alcohol en aether is geconcentreerd zwavelzuur. Omdat de loodenkamer zwavelzuurfabriek dit niet kan leveren, werd tegelijk met de alcoholfabriek een zwavelzuurfabriek volgens het contact-procédé gebouwd. Contact-zwavelzuur was bovendien noodig bij de benzolfabricage.

---

[3]) Omdat de ammoniak als zoodanig niet verhandelbaar is wordt hij gebonden aan een zuur.

De methaanfractie werd in de oorlogsjaren voor autotractie benut. Mede onder invloed van de schaarschte aan soda, van welk product groote hoeveelheden in het eigen bedrijf als hulpstof noodig zijn, is men ook aan de verwerking van koolzuur, dat het gas voor 1,5 % bevat, gaan denken. Sinds 1941 worden uit koolzuur, ammoniak en aangekocht keukenzout in één bedrijfsproces soda en ammoniumchloride — dat ook weer in hoofdzaak voor bemestingsdoeleinden dienst doet — gefabriceerd. Voorts wordt uit ammoniak en koolzuur ammoniumbicarbonaat gemaakt, dat als bakpoeder wordt gebruikt. Momenteel geschiedt de sodafabricage nog op betrekkelijk kleine schaal. Een groote sodafabriek staat op het programma voor de komende jaren.

Voor 10 Mei 1940 werd bovendien nog trotyl gemaakt, welks fabricage een fabriek van geconcentreerd salpeterzuur noodig maakte. Momenteel worden dezelfde installaties voor een belangrijk deel benut voor de bereiding van nitrobenzol, een grondstof voor de kleurstofindustrie. Op dit terrein zijn er ook nog belangrijke plannen voor de naaste toekomst.

De uitbouw van het Stikstofbindingsbedrijf en de te verwachten uitbreiding van de openbare gasvoorziening door de Staatsmijnen, vooral als gevolg van de stopzetting van verschillende gemeentelijke gasfabrieken en de toenemende vraag door industrieën, dwingen ertoe om het cokesovengas op andere afdeelingen van het bedrijf zooveel mogelijk te vervangen. In de ketelhuizen gaat men daarom steeds meer over op stoomketels, welke ingericht zijn op het stoken van vaste brandstof. In de oorlogsjaren werd verder een installatie voor de bereiding van generatorgas uit cokesgruis in bedrijf gesteld. Het generatorgas wordt onder de cokesovens gestookt en maakt op die wijze het meerwaardige cokesgas vrij voor andere aanwendingen. Een aanzienlijke uitbreiding van de generatorgasinstallatie staat op het programma. Voorts ligt het in de bedoeling voor de vergrooting van de kunstmestproductie in de naaste toekomst geen cokesgas meer te gaan verbruiken als grondstof maar cokes, zoodat meer cokesovengas beschikbaar kan komen voor de gasafstandsvoorziening.

Zonder op volledigheid aanspraak te kunnen maken vermelden wij nog, dat aan Staatsmijn Wilhelmina sinds 1916 een eigen briketfabriek is gekoppeld. Het voor briketteering noodige pek wordt op de cokesfabrieken gewonnen. Verder bezitten de Staatsmijnen 3 electrische centrales, waarvan er een de grootste productie van het land heeft. Het meerendeel der stroomproductie is bestemd voor het eigen bedrijf. De openbare stroomvoorziening vraagt een geringere hoeveelheid. Aan het bedrijf zijn goed geoutilleerde laboratoria verbonden. Aan het Julianakanaal hebben de Staatsmijnen een eigen havenbedrijf, waar een belangrijk deel van de Staatsmijnproducten in binnenschepen wordt overgeslagen. De verbinding van de mijnen en de chemische

bedrijven met het eigen havenbedrijf en met het spoorwegnet van de Nederlandsche Spoorwegen wordt door een eigen volledig uitgerust spoorwegbedrijf onderhouden. Het Staatsmijnbedrijf heeft ook deelnemingen in het kapitaal van eenige overslag- en transportbedrijven in de Nederlandsche zeehavens en van eenige groothandelszaken in kolen.

Vergelijken we het ondergrondsche bedrijf met het bovengrondsche, dan springt van bedrijfseconomisch standpunt gezien in het oog, dat het koolwinningsbedrijf een sterk loonintensief karakter draagt, terwijl het overige bedrijf, afgezien van afwijkingen in eenige afdeelingen, uitgesproken kapitaalintensief is. De omvang van de kolenproductie is hoofdzakelijk afhankelijk van het aantal en van de prestatie der ondergrondsche mijnwerkers. Hun loon en de daarmede samenhangende kosten, zooals sociale verzekering, kosten van normaal verlof, enz., maken een aanzienlijk deel van den kostprijs der kolen uit. In de bovengrondsche bedrijven zijn daarentegen de investeeringskosten relatief veel grooter. De rentabiliteit van de chemische bedrijven hangt daarom voor een groot deel af van het systeem van bereiding, de keuze der apparaten, enz. De loonfactor speelt bij die bedrijven een ondergeschikte rol. Hetzelfde geldt voor de electrische centrales en de andere bovengrondsche bedrijven.

Wij meenen voor ons doel met deze schetsmatige beschrijving van de ontwikkeling van de Staatsmijnen te kunnen volstaan.

II. DE TOTSTANDKOMING VAN DE AANWIJZINGSWET VOOR DE STAATSMIJNEN

Departementale voorschriften. Aanvankelijk bestonden in Nederland geen speciale *wettelijke* regelen ten aanzien van het beheer en de verantwoording van de verschillende onderdeelen van 's-Rijksdienst. De begrooting en rekening werden door een samenstel van departementale voorschriften en resoluties beheerscht. Van een gesloten systeem was daarbij geen sprake. De uniformiteit tusschen de door verschillende departementen uitgevaardigde bepalingen was in het algemeen ver zoek. Met de bijzondere praktijk van een bepaalden Rijksdienst werd meestentijds geen rekening gehouden, terwijl van een aanpassing aan zich wijzigende omstandigheden vaak weinig terecht kwam.

De bezwaren van de toenmalige voorschriften deden zich onder meer gevoelen bij die takken van den overheidsdienst, welke later tot Staatsbedrijven zijn aangewezen. Deze onderdeelen weken naar hun aard geheel af van de overige overheidsdiensten. Een belangrijk verschilpunt was bijv. de aanwezigheid van meer of minder groote steeds wisselende voorraden bij de bedoelde bedrijven. Nam men van deze bedrijven op kameralistische wijze alleen de inkomsten en uitgaven in de algemeene Staatsbegrooting op, dan zal het duidelijk zijn, dat het inzicht in de

financieele verhoudingen van zulk een diensttak wel zeer gebrekkig moest zijn.

Bedrijvenwet 1912. Voor de bedoelde bedrijven is bij de Bedrijvenwet 1912 een afzonderlijke wettelijke regeling van de begrooting en de rekening getroffen. Deze wet kwam tot stand nog vóórdat voor de zooveel meer omvangrijke andere overheidsdiensten de bestaande departementale voorschriften in een wet waren geconsolideerd, alhoewel de voorbereiding hiervan reeds tientallen jaren vroeger was ter hand genomen.

De Bedrijvenwet 1912 bracht in drieërlei opzicht een belangrijke verbetering. Door de administratie der bedrijven af te scheiden van die der algemeene staatshuishouding, vergemakkelijkte zij voor de bedrijven allereerst de commercieele boekhouding. De afwijking van de algemeene comptabiliteitsvoorschriften kwam vooral ten goede aan het verband tusschen de vereischte begrooting en rekening eenerzijds en de commercieele boekhouding anderzijds. Op de tweede plaats bevorderde zij bij den Staat een evenwichtige financiering in zooverre, dat de aflossing op de aan deze bedrijven verstrekte kapitalen beter kon worden aangepast aan de noodzakelijke afschrijving op de duurzame activa. Voordien was het gevaar niet denkbeeldig, dat de voorwaarden, waaronder door den Staat gelden werden opgenomen, niet strookten met den levensduur der vaste bedrijfsactiva. Ten derde was door raming onder de middelen van de zuivere winst of onder de gewone uitgaven van het verlies der bedrijven een beter inzicht verkregen in de exploitatieresultaten der bedrijven.

De wet van 1912 was slechts van toepassing op die takken van 's-Rijks dienst, welke bij speciale wet voor een dergelijk beheer werden aangewezen. De *wet* bestempelde derhalve een tak van 's-Rijks dienst tot „bedrijf". Het was niet de bedoeling van den wetgever een dergelijke aanwijzing afhankelijk te stellen van het winststreven. Ook al was het behalen van winst geen doel of al kon bij voorbaat worden verondersteld, dat de kosten niet door de baten zouden worden gedekt, dan toch behoefde de aanwijzing tot bedrijf niet uitgesloten te worden geacht. De wetgever beoogde alleen tegemoet te komen aan eenige speciale eischen, welke het beheer van bepaalde onderdeelen van overheidsbemoeienis stelde.

Niet kan worden ontkend, dat deze wet een belangrijke stap in de goede richting was, ook al bleven nog verschillende wenschen onvervuld. Hoewel de opzet was om de begrooting en de rekening te doen aansluiten aan de commercieele boekhouding, liet de Bedrijvenwet 1912 voor de onder haar richtlijnen geplaatste takken van overheidsdienst het beginsel van een begrooting van inkomsten en uitgaven echter niet vallen. Achtten de bedrijven dus ten behoeve van een juiste kostenberekening of in het algemeen voor de beoordeeling van de

bedrijfsresultaten een commercieele boekhouding noodzakelijk, dan mochten zij daarbij de kameralistische beginselen niet verwaarloozen.

De Bedrijvenwet 1912 is bij afzonderlijke wetten toepasselijk verklaard op de Algemeene Landsdrukkerij, de Rijksmunt, de Artillerie-Inrichtingen, de Posterijen, de Telegrafie en de Telefonie, het Staatsboschbeheer, alsmede op de Visschershaven te IJmuiden. De Staatsmijnen zijn niet onder de voorschriften van de Bedrijvenwet 1912 gesteld omdat de wetgever van meening was, dat bij de Staatsmijnen ter verzekering van een commercieele gestie áan de vrijheid bij het beheer grootere ruimte moest worden gelaten dan de wettelijke voorschriften gedoogden [4]).

Comptabiliteitswet 1927. Na jarenlange voorbereiding kreeg in 1927 de Comptabiliteitswet haar beslag. Deze wet regelde in beginsel het beheer over *alle* Rijksgelden en trad dus in de plaats niet alleen van de voorheen van departementswege gegeven richtlijnen, maar ook van de Bedrijvenwet 1912. Ten behoeve van de vroegere bedrijven schiep zij echter de mogelijkheid (art. 88) om bepaalde takken van 's-Rijksdienst op andere wijze te beheeren. Voor deze zouden bij afzonderlijke wet de noodige algemeene regelen worden vastgesteld. Zoo kwam de Bedrijvenwet 1928 tot stand.

Bedrijvenwet 1928. Ook in het systeem van deze verbeterde editie van de Bedrijvenwet 1912 moesten de bedrijven bij speciale wet als zoodanig worden aangewezen. Behalve op de vroegere bedrijven (met uitzondering van het Staatsboschbeheer, dat sinds 1925 niet meer een bedrijf in den zin van de wet was) is de Bedrijvenwet 1928 ook op de Staatsmijnen van toepassing verklaard.

Om bovendien aan de onderlinge verschillen tusschen de bedrijven tegemoet te komen, maakte de Bedrijvenwet 1928 het mogelijk om, zulks in afwijking van hetgeen onder de vroegere wet gold, in de aanwijzigingswet nog bijzondere bepalingen of afwijkingen van de algemeene voorschriften voor de bedrijven op te nemen. Bij de aanwijzingswetten voor de Algemeene Landsdrukkerij en de Rijksmunt werd dit door den wetgever niet noodig geoordeeld. Daarentegen bevatten de aanwijzingswetten voor de Artillerie-Inrichtingen [5]), de Posterijen, de Telegrafie en de Telefonie, de Visschershaven te IJmuiden, alsmede de Staatsmijnen in Limburg verscheidene bepalingen, welke met den bijzonderen aard van het bedrijf verband houden. De laatstbedoelde voorschriften willen wij straks aan een nadere beschouwing onderwerpen.

---

[4]) Zie Memorie van Toelichting op de Wet tot regeling van de begrootingen en rekeningen van Staatsbedrijven (1912).

[5]) Het Staatsbedrijf der Artillerie-Inrichtingen is in 1941 overgegaan in een naamlooze vennootschap en wordt sindsdien geregeerd door de bepalingen van de Nederlandsche burgerlijke wetgeving.

Waren deze verruiming en aanpassing een verdienste van de nieuwe wet, niet minder belangrijk was de vervanging ten aanzien van de exploitatie-begrooting van het beginsel van inkomsten en uitgaven door *baten* en *lasten*, met andere woorden de begrooting van de kasmutaties maakte plaats voor die van de verlies- en winstrekening. Het was sindsdien beter mogelijk om de begrootingsboekhouding aan te passen aan de bedrijfsboekhouding. Niet onvermeld mag blijven, dat in de Memorie van Toelichting op de nieuwe wet niet alleen werd erkend, dat voorheen het houden van een begrootingsboekhouding van inkomsten en uitgaven naast een bedrijfsboekhouding een dubbele administratie met zich mede bracht, doch bovendien werd toegegeven, dat, blijkens opgedane ervaring, in feite de bedrijfsboekhouding aan die der begrooting werd ondergeschikt gemaakt, zoodat eerstgenoemde niet volledig kon beantwoorden aan de eischen, welke aan haar noodzakelijk moeten worden gesteld.

De doorvoering van het beginsel van baten en lasten in de begrooting der exploitatie maakte bij de bedrijven het beeld van de *administratieve eenheid* scherper. Deze eenheid eischte onder meer de afbakening van het door den Staat in elk bedrijf geïnvesteerde kapitaal, de administratie door het bedrijf van zijn eigen verplichtingen, de rekening-courant-verhouding van elk bedrijf met den Staat, alsmede het aanhouden van een eigen bedrijfskas.

Een *juridische eenheid*, tot uitdrukking komende in de rechtspersoonlijkheid, vormen de bedrijven echter niet. Uiteraard kan men bij de bedrijven wel spreken van een *technische eenheid*. Deze bleef vanzelfsprekend onaangetast.

Volledigheidshalve zij nog opgemerkt, dat, ten behoeve van de Rijksbegrooting, behalve de exploitatiebegrooting nog de begrooting van de *kapitaals*ontvangsten en -uitgaven van elk bedrijf wordt vereischt.

III. DE FINANCIEELE VOORSCHRIFTEN VOOR DE STAATSMIJNEN

Het lijkt ons dienstig om bij de bespreking van de financieele voorschriften voor de Staatsmijnen de zoogenaamde aanwijzingswet tot uitgangspunt te nemen [6]). Zoo noodig is op de Comptabiliteitswet en de Bedrijvenwet teruggegrepen [7]). De Comptabiliteitswet geldt blijkens art. 2 der Bedrijvenwet voor het beheer van de bedrijven, voor zoover daarin niet bij de Bedrijvenwet of bij de aanwijzingswet is voorzien.

---

[6]) De officieele benaming van de aanwijzingswet is „Wet van 29 December 1928, S. 516, tot aanwijzing van den tak van Rijksdienst, omvattende de Staatsmijnen in Limburg, voor een beheer, als bedoeld in artikel 88 der Comptabiliteitswet".

[7]) Waar in het vervolg sprake is van de Bedrijvenwet is steeds de Bedrijvenwet 1928 bedoeld.

De bepalingen van de Bedrijvenwet gelden volledig voor zoover niet in de aanwijzingswet afwijkende bepalingen zijn opgenomen.

De aanwijzingswet is bij de wet van 18 Maart 1931 gewijzigd en aangevuld. Het ligt in het voornemen van de Regeering eerlang een verdere aanvulling van deze wet bij de Staten-Generaal aanhangig te maken. Wij komen op laatstbedoeld voorstel nog terug.

Bij aandachtige bestudeering van de aanwijzingswet, zooals deze na de aanvulling in 1931 luidt, kunnen wij de daarin opgenomen artikelen naar 4 rubrieken rangschikken. De bepalingen hebben namelijk betrekking op:

1. de aanwijzing (art. 1).
2. de financiering (art. 2, 3, 4 en 6).
3. de begrooting en rekening (art. 1*a*, 4*a*, 5 en 7) en
4. de bedrijfsvoering (art. 8, 9, 9*a*, 10, 11 en 12).

De gegeven voorschriften willen we naar deze indeeling bespreken.

1. De aanwijzing

De toepasselijkverklaring op de Staatsmijnen van de Bedrijvenwet is geschied bij artikel 1 van de aanwijzingswet.

De redactie, welke overeenkomt met die in de aanwijzingswetten voor de andere staatsbedrijven, luidt: „De tak van Rijksdienst, omvattende de Staatsmijnen in Limburg, hier verder genoemd het bedrijf, wordt, aan te vangen met het dienstjaar 1929, aangewezen voor een beheer, als bedoeld in artikel 88 der Comptabiliteitswet (*Staatsblad* 1927, no. 259)".

De woorden „tak van dienst" doen voor een dergelijk grootbedrijf met commerciëelen inslag ietwat vreemd aan. Onwillekeurig verplaatsen zij den lezer in den sfeer van het ambtelijke, welke op het Staatsmijnbedrijf allerminst past. De Staatsmijnen vormen feitelijk geen publieken dienst, waarvan de functie als zoodanig tot de eigenlijke taak der overheid kan worden geacht te behooren. Waarschijnlijk heeft de wetgever de aansluiting aan de terminologie van de Comptabiliteitswet en de Bedrijvenwet voor de Staatsmijnen niet willen prijsgeven. Aan de woorden „tak van dienst" mag geen andere beteekenis worden gehecht dan die van onderdeel der Staatsbemoeienis.

2. De financiering

Belangrijk zijn de bepalingen omtrent de financiering. Achtereenvolgens willen wij uitvoerig bespreken de in de aanwijzingswet vervatte splitsing in rentevrij en rentedragend kapitaal, de bepalingen omtrent de vorming en de belegging van reserves, de kapitaalsomschrijving en ten slotte het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel betreffende verliesdekking.

Ter oriënteering in de financieele verhoudingen bij de Staatsmijnen is in een drietal overzichten het voornaamste cijfermateriaal uit

STAATSMIJNEN IN LIMBURG

BALANS PER 31 DECEMBER

ACTIVA

Jaar	Aanleg na aftrek van afschrijving		Magazijns-voorraden		Producten-voorraden		Debiteuren		Staat der Nederlanden in rekening-courant		Kassen en Kassiers	
	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%
1925	79580	87,2	3820	4,2	602	0,7	5972	6,5			1276	1,4
1926	79769	82,1	3377	3,5	601	0,6	9969	10,3			3452	3,5
1927	81600	81,3	4143	4,1	444	0,4	11392	11,3			2804	2,9
1928	84300	84,2	4458	4,4	733	0,7	9682	9,6			1156	1,1
1929	90460	81,3	5082	4,6	877	0,8	12933	11,6			1894	1,7
1930	94222	82,–	3568	3,1	1729	1,5	13536	11,8			1799	1,6
1931	96381	84,4	3750	3,3	835	0,7	11813	10,3			1455	1,3
1932	96005	85,8	3030	2,7	1660	1,5	10138	9,1			1049	0,9
1933	94402	84,2	3302	2,9	2306	2,1	10951	9,8			1143	1,–
1934	94984	83,5	3430	3,–	3108	2,7	10255	9,–			1995	1,8
1935	89735	81,4	3347	3,–	1862	1,7	11335	10,3			3969	3,6
1936	80933	80,4	3848	3,8	1963	2,–	11394	11,3			2469	2,5
1937	64792	70,8	7772	8,5	1890	2,1	13365	14,5	2000	2,2	1749	1,9
1938	57535	66,1	7769	8,9	2207	2,5	11155	12,8	5500	6,3	2911	3,4
1939	46996	56,7	11443	13,8	2036	2,5	8685	10,5	11000	13,3	2687	3,2
1940	43830	48,7	10231	11,4	3213	3,6	16399	18,2	11000	12,2	5392	5,9
1941	43934	49,–	10543	11,8	2748	3,1	9461	10,6	19000	21,2	3930	4,3
1942	49966	58,3	11484	13,4	2206	2,6	10929	12,7	9000	10,5	2146	2,5
1943	52183	65,6	10225	12,8	3679	4,6	6582	8,3	3500	4,4	3387	4,3
1944	51676	52,9	7179	7,3	3838	3,9	13040	13,3			1222	1,3

PASSIVA

Jaar	Staat der Nederlanden				Algemeene Reserve		Reserve Magazijns-voorraden		Reserve Debiteuren		Reserve eigen risico Ongevallenwet	
	Aandeelen-kapitaal		Obligatie-leening									
	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%
1925	[1]) 78000	85,5			4318	4,7	300	0,3	160	0,2	4247	4,7
1926	[1]) 78000	80,3			5900	6,1	300	0,3	160	0,2	4582	4,7
1927	43000	42,8	35000	34,9	5950	5,9	300	0,3	160	0,2	5138	5,1
1928	43000	42,9	35000	34,9	6050	6,–	300	0,3	160	0,2	5549	5,5
1929	43000	38,6	35000	31,5	6125	5,5	300	0,3	160	0,2	6127	5,5
1930	43000	37,4	35000	30,5	6675	5,8	300	0,3	200	0,2	6857	6,–
1931	43000	37,6	35000	30,6	7285	6,4	300	0,3	200	0,2	7533	6,6
1932	43000	38,4	35000	31,3	6885	6,1	300	0,3	200	0,2	7618	6,8
1933	43000	38,4	35000	31,2	6900	6,1	300	0,3	200	0,2	7691	6,9
1934	43000	37,8	35000	30,8	5960	5,2	300	0,3	200	0,2	7643	6,7
1935	43000	39,–	35000	31,7	7000	6,3	300	0,3	200	0,2	7659	7,–
1936	43000	42,7	32000	31,8	8000	8,–	300	0,3	500	0,5	7664	7,6
1937	43000	47,–	17000	18,6	8000	8,7	300	0,3	500	0,5	7881	8,6
1938	43000	49,4	9000	10,3	10000	11,5	300	0,3	500	0,6	8086	9,3
1939	43000	51,9			11000	13,3	2000	2,4	500	0,6	8234	9,9
1940	43000	47,7			11000	12,2	2000	2,2	500	0,6	8524	9,5
1941	43000	48,–			10140	11,3	2000	2,2	500	0,6	8698	9,7
1942	43000	50,2			6949	8,1	2000	2,3	500	0,6	8660	10,1
1943	43000	54,1			772	1,–	2000	2,5	500	0,6	8540	10,7
1944	43000	44,–					2000	2,–	500	0,5	9450	9,7

[1]) Geboekt op de rekening „Staat der Nederlanden”.

(IN DUIZENDEN GULDENS)

OVERZICHT I

Saldo verlies												Totaal	
Bedrag	%											Bedrag	%
												91250	100
												97168	100
												100383	100
												100329	100
												111246	100
												114854	100
												114234	100
												111882	100
												112104	100
												113772	100
												110248	100
												100607	100
												91568	100
												87077	100
												82847	100
												90065	100
												89616	100
												85731	100
												79556	100
20781	21,3											97736	100

Reserve voor diverse doeleinden		Staat der Nederlanden in rekening-courant		Crediteuren		Kassiers		Saldo winst		Totaal	
Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	%
				4225	4,6					91250	100
				5106	5,2			3120	3,2	97168	100
				9115	9,1			1720	1,7	100383	100
				8335	8,3			1935	1,9	100329	100
		7087	6,4	11297	10,1			2150	1,9	111246	100
		12229	10,6	8443	7,3			2150	1,9	114854	100
		11453	10,–	8173	7,2			1290	1,1	114234	100
		12939	11,6	5940	5,3					111882	100
		9000	8,–	10013	8,9					112104	100
		15000	13,1	6669	5,9					113772	100
		8500	7,7	7299	6,6			1290	1,2	110248	100
				6993	7,–			2150	2,1	100607	100
2053	2,2			9394	10,3			3440	3,8	91568	100
2093	2,4			10658	12,2			3440	4,–	87077	100
2134	2,6			11679	14,1			4300	5,2	82847	100
2086	2,3			18655	20,7			4300	4,8	90065	100
2923	3,3			18055	20,1			4300	4,8	89616	100
4338	5,1			20284	23,6					85731	100
3816	4,8			20928	26,3					79556	100
5825	6,–	7742	7,9	24686	25,3	4533	4,6			97736	100

VERLIES- EN WINSTREKENING

STAATSMIJNEN IN LIMBURG

OVERZICHT II

Jaar	Netto-productie kolen in tonnen	Per ton netto-productie kolen (in guldens)										
		Opbrengst (Bruto-winst op neven-bedrijven en diverse ontvangsten inbegrepen)	Kostprijs kolen	Bruto		Intrest	Afschrijvingen	Reserves		Totaal van intrest, afschrijvingen en reserves	Netto	
				Tekort	Overschot			Toegevoegd	Ontleend		Tekort	Overschot
1925	3.804.618	11,02	9,81	—	1,21	—	1,07	0,14	—	1,21	—	—
1926	5.195.844	10,39	8,50	—	1,89	—	0,93	0,36	—	1,29	—	0,60
1927	5.831.110	10,45	8,77	—	1,68	0,32	1,07	—	—	1,39	—	0,29
1928	6.904.797	8,84	7,30	—	1,54	0,27	0,99	—	—	1,26	—	0,28
1929	6.811.964	9,88	7,98	—	1,90	0,25	1,33	—	—	1,58	—	0,32
1930	6.959.387	9,95	7,96	—	1,99	0,24	1,43	0,01	—	1,68	—	0,31
1931	7.222.414	8,32	6,84	—	1,48	0,27	0,96	0,07	—	1,30	—	0,18
1932	7.481.834	6,41	5,55	—	0,86	0,26	0,67	—	0,07	0,86	—	—
1933	7.511.956	6,11	5,18	—	0,93	0,25	0,68	—	—	0,93	—	—
1934	7.789.238	5,76	4,96	—	0,80	0,23	0,68	—	0,11	0,80	—	—
1935	7.575.197	6,34	4,72	—	1,62	0,25	0,99	0,21	—	1,45	—	0,17
1936	7.986.101	6,70	4,81	—	1,89	0,20	1,27	0,15	—	1,62	—	0,27
1937	8.423.298	9,03	5,78	—	3,25	0,15	2,37	0,32	—	2,84	—	0,41
1938	8.176.863	9,27	6,68	—	2,59	0,08	1,85	0,24	—	2,17	—	0,42
1939	7.840.488	9,61	6,45	—	3,16	0,05	2,22	0,34	—	2,61	—	0,55
1940	7.281.588	10,99	8,16	—	2,83	—	1,30	0,94	—	2,24	—	0,59
1941	7.953.044	11,10	8,93	—	2,17	—	0,95	0,79	0,11	1,63	—	0,54
1942	7.090.830	[1]) 11,33	10,99	—	0,34	—	0,43	0,19	0,28	0,34	—	—
1943	7.444.031	11,33	11,75	0,42	—	—	0,49	—	0,91	[2]) 0,42	—	—
1944	5.161.011	11,69	14,24	2,55	—	—	0,70	[3]) 1,01	0,23	1,48	4,03	—

[1]) Inclusief een vergoeding wegens oorlogsschade van *f* 0,29 per ton.
[2]) Negatieve som.
[3]) Reserveering wegens vermoedelijke oninbaarheid van de vordering ter zake van oorlogsschade ad *f* 5.195.842,32.

KAPITAALSINVESTEERING EN AFSCHRIJVING (IN DUIZENDEN GULDENS)

STAATSMIJNEN IN LIMBURG — OVERZICHT III

Jaar	Investeering over het jaar	Investeering tot en met	Afschrijving over het jaar	Afschrijving tot en met	Boekwaarde per 31 December
1924		107.530		33.493	74.037
1925	9.283	116.813	3.740	37.233	79.580
1926	5.005	121.818	4.816	42.049	79.769
1927	8.089	129.907	6.258	48.307	81.600
1928	9.568	139.475	6.868	55.175	84.300
1929	15.198	154.673	9.038	64.213	90.460
1930	13.723	168.396	9.961	74.174	94.222
1931	9.102	177.498	6.943	81.117	96.381
1932	4.607	182.105	4.983	86.100	96.005
1933	3.489	185.594	5.092	91.192	94.402
1934	5.898	191.492	5.316	96.508	94.984
1935	2.219	193.711	7.468	103.976	89.735
1936	1.337	195.048	10.139	114.115	80.933
1937	3.831	198.879	19.972	134.087	64.792
1938	7.906	206.785	15.163	149.250	57.535
1939	6.855	213.640	17.394	166.644	46.996
1940	6.313	219.953	9.479	176.123	43.830
1941	7.651	227.604	7.547	183.670	43.934
1942	8.692	236.296	2.660	186.330	49.966
1943	5.850	242.146	3.633	189.963	52.183
1944	3.117	245.263	3.624	193.587	51.676

de publieke jaarverslagen van de Staatsmijnen over het tijdvak 1925 tot en met 1944 ondergebracht. In Overzicht I zijn de balansen weergegeven in duizenden guldens en in procenten van het balanstotaal. De verlies- en winstrekeningen zijn in Overzicht II opgenomen echter niet in duizenden guldens maar in guldens per ton netto-productie kolen. Overzicht III verschaft een inzicht in de kapitaalsinvesteeringen en de afschrijvingen. Opzettelijk is er van afgezien deze overzichten aan een afzonderlijke bespreking te onderwerpen.

Splitsing rentevrij- en rentedragend kapitaal. De Bedrijvenwet stelt als algemeenen regel (art. 5, eerste lid, onder *a*), dat tot de lasten der exploitatie behoort een uitkeering aan het Rijk wegens rente over het bij den aanvang van het dienstjaar te boek staande kapitaal.

Deze bepaling lijkt op het eerste oog begrijpelijk. De schatkist beschikt immers in het algemeen niet over eigen kapitaal, maar moet de duurzaam ter beschikking van de bedrijven gestelde gelden zelf van derden tegen rente aantrekken.

Toch ligt uit financieringsoogpunt bezien aan dit voorschrift een foutief beginsel ten grondslag. Nader beschouwd beteekent een dergelijke bepaling eigenlijk, dat de geldnemer zich in principe moet richten naar de omstandigheden van den geldschieter.

Miskend wordt daardoor, dat de besteding der gelden primair moet zijn ten opzichte van de verkrijging, of anders uitgedrukt, dat geen verplichtingen mogen worden opgelegd, welke de krachten van het bedrijf te boven gaan. Nu blijve hier buiten beschouwing de vraag, of het gewraakte beginsel voor de andere staatsbedrijven practische bezwaren heeft. Voor een diensttak met een sterk commercieelen inslag, zooals bij de Staatsmijnen het geval is, is een dergelijk voorschrift beslist niet houdbaar. Het mag derhalve niet gelden. De behaalde bedrijfsresultaten van het verleden toonen dit voldoende aan.

De erkenning, dat aan het Staatsmijnbedrijf niet de verplichting mag worden opgelegd tot betaling van een vaste rente over het geheele van het Rijk ontvangen kapitaal, kwam wel heel sterk naar voren bij de behandeling in de Staten-Generaal van de Staatsbegrooting voor het dienstjaar 1925.

Blijkens het Voorloopig Verslag der Tweede Kamer waren verschillende kamerleden, met het oog op de hun inziens te verwachten daling in de steenkolenprijzen, bevreesd, dat in de toekomst door de Staatsmijnen groote verliezen zouden worden geleden. Dat de mijnen tot dusverre in staat waren geweest, de rente van het in het bedrijf belegde kapitaal op te brengen, achtten deze leden geen waarborg, dat dit ook in de toekomst het geval zou zijn [8]).

In zijn Memorie van Antwoord liet de toenmalige Minister van Waterstaat van Swaay weten, dat „aan een zoodanige onderneming, waarvan de resultaten in sterke mate onderhevig zijn aan conjunctuursveranderingen en waarbij goede en slechte jaren elkaar zullen afwisselen, niet de eisch kan worden gesteld, dat jaarlijks een vaste rente over het geheele in het bedrijf gestoken kapitaal moet worden opgebracht".

„Bij de beoordeeling van de tot dusver verkregen uitkomsten eischt de billijkheid", aldus Minister van Swaay, „er rekening mede te houden, dat het Staatsmijnbedrijf jarenlang voor het grootste deel bestond uit mijnen, die nog in aanleg waren, of althans nog niet tot volle ontwikkeling waren gekomen, hetgeen uit den aard der zaak een ongunstigen invloed uitoefende op het behaalde winstpercentage".

Met de aanbieding van de Staatsbegrooting voor het dienstjaar 1926 werd door Minister Bongaerts, die inmiddels Minister van Swaay was opgevolgd, een oplossing van de kapitaliseering der Staatsmijnen voorgesteld. Het kwam den Minister niet juist voor het bedrag van 78 millioen gulden, dat in totaal door het Rijk in de Staatsmijnen was gestoken, geheel als aandeelenkapitaal te beschouwen. Op grond van

---

[8]) Over de jaren 1902 tot en met 1924 werd gemiddeld 3,7 % over het door het Rijk geïnvesteerde kapitaal uitgekeerd. De uitkeeringen vonden plaats vanaf 1910 en beliepen van jaar tot jaar een uiteenloopend percentage. Over 1921 was de uitkeering nihil.

verschillende overwegingen, in aanmerking nemende de verhoudingen bij soortgelijke particuliere ondernemingen, meende de Minister, dat van dit kapitaal van 78 millioen gulden 43 millioen gulden was te beschouwen als aandeelenkapitaal en 35 millioen gulden als 5½ % obligatieschuld. Verdere kapitaalsverstrekkingen zouden geheel als obligatieschuld te beschouwen zijn. Aflossing op de obligatieleening was in de eerstvolgende jaren nog niet te verwachten, omdat de door afschrijving vrijkomende gelden nog noodig waren voor den aanleg van Staatsmijn Maurits.

De Tweede Kamer stelde zich bij het afdeelingsonderzoek niet zonder meer met de summiere toelichting van den Minister tevreden. Alhoewel sommige leden de voorgenomen splitsing verdedigden, achtten anderen haar een willekeurige fictie, waardoor de uitkomsten in de toekomst zouden worden geflatteerd. Blijkens het Voorloopig Verslag wenschte de Kamer ingelicht te worden omtrent den grondslag van verdeeling en de „verschillende overwegingen", waarvan de Memorie van Toelichting sprak, terwijl zij voorts wilde weten, welke soortgelijke particuliere ondernemingen als voorbeeld hadden gediend.

De Minister ontweek echter de discussie door de nieuwe regeling uit te stellen tot de begrooting voor het dienstjaar 1927. Hij motiveerde zulks met den wensch van de Kamer zoowel als van de Regeering om de begrooting zonder breedvoerige bespreking te behandelen.

In het Voorloopige Verslag van de Tweede Kamer over de begrooting voor het dienstjaar 1927 komen eenige reeds eerder gemaakte bedenkingen in meer uitgewerkten vorm voor. Opgemerkt wordt daarin, dat van de Staatsmijnen de Staat de eenige eigenaar is en daarom de vergelijking met het particuliere bedrijf, althans wanneer dit in den vorm van een naamlooze vennootschap is gegoten, niet zuiver is. Verder lezen we „men mag niet vergeten, dat de Staat het in de mijnen gestoken geld zelf heeft moeten leenen en daarvoor rente moet betalen, zoodat de Staat verlies lijdt, wanneer niet minstens een gelijke rente door de mijnen wordt verdiend. Tot wegdoezeling van zulk een verlies door een gedeelte van het kapitaal geen rente te doen opbrengen doch dividend — waarvan het uitblijven lichter pleegt te worden opgenomen dan het uitblijven van verschuldigde rente — schijnt bij de Staatsmijnen even weinig reden te bestaan als bij de takken van Staatsdienst, die als Staatsbedrijf in den zin der wet van 1912 zijn aangewezen" [9]).

Minister van der Vegte antwoordde hierop, dat bij een commercieele

---

[9]) Met betrekking tot het hier weergegeven probleem der renteberekening kan nog worden verwezen naar de behandeling in de Tweede Kamer van het Xe hoofdstuk der Staatsbegrooting voor 1909, naar het Jaarverslag der Staatsmijnen over 1908 en naar het artikel van Prof. Mr. Dr. A. van Gijn in „De Economist" van Mei 1924 over „De Staatsmijnen en de Rijksfinanciën".

onderneming als de Staatsmijnen de financieele opzet zoodanig moet zijn, dat de bedrijfsuitkomsten vergelijkbaar zijn met die van het particulier bedrijf. Dit doel achtte hij niet bereikt, wanneer men de in het Staatsmijnbedrijf gestoken gelden geheel als aandeelenkapitaal beschouwt, zooals feitelijk tot dusver het geval was, noch wanneer men die gelden uitsluitend als obligatieschuld aanmerkt. Het zou niet juist zijn aan de financieele uitkomsten van het Staatsmijnbedrijf zwaardere eischen te stellen dan in het algemeen gelden voor particuliere mijnondernemingen.

Het beginsel van een splitsing van het kapitaal in een gedeelte met vaste rente en een gedeelte waarop geen rentelast drukt is bij de vaststelling van de begrooting voor 1927 door de Staten-Generaal aanvaard. In 1928 is dit besluit in de aanwijzingswet voor de Staatsmijnen ondergebracht (art. 2 lid 1). Terecht was de wetgever van meening, dat een dergelijke afwijking van de Bedrijvenwet in de aanwijzingswet thuis hoorde.

In de balansen van de Staatsmijnen is sinds 1927 het rentevrije kapitaal als aandeelenkapitaal aangeduid en het rentedragende kapitaal als obligatieleening. De vraag, welke beteekenis aan deze aanduidingen moet worden gehecht, zal thans onder het oog worden gezien.

Wij willen daartoe de splitsing als zoodanig achtereenvolgens beoordeelen van uit de drie voornaamste gezichtshoeken van de financiering, te weten:

de solvabiliteit, d. i. naar risico dragen;

de rentabiliteit, d. i. naar beïnvloeding van rendement en

de liquiditeit, d. i. naar tijdig voldoen van aangegane verplichtingen.

Uit *solvabiliteits*oogpunt kan tusschen het rentevrije en het rentedragende kapitaal geen onderscheid worden gemaakt.

Doordat de staat het geheele kapitaal heeft verstrekt is er geen juridisch verschil tusschen het obligatiekapitaal als crediteurenkapitaal en het aandeelenkapitaal als drager van de eerste waarderisico's. Beide dragen samen het risico. Naar risicodekking is de afzondering van een rentevrij gedeelte dus inderdaad een fictie. De aanduiding op de balans als aandeelenkapitaal en obligatiekapitaal mag uit dezen hoofde niet worden misverstaan.

Of de *rentabiliteits*positie voor de Staatsmijnen ten gevolge van de doorgevoerde splitsing gunstig of ongunstig is beïnvloed, is grootendeels afhankelijk van de vraag, of de te betalen vaste rente in feite al of niet is verdiend.

Wordt de rente niet verdiend, terwijl ze toch wordt betaald, hetzij uit aanwezige middelen, hetzij uit opgenomen crediet, dan is er een ongunstige beïnvloeding der rentabiliteit. Men moet hierbij bedenken, dat vóór 1927 door de Staatsmijnen aan het Rijk niet meer werd uitgekeerd dan de behaalde resultaten toelieten.

Wordt de rente verdiend, dan heeft er in het algemeen — de fiscale factor, welke tegenwoordig ook van belang is, laten we hier buiten beschouwing — noch een gunstige, noch een ongunstige beïnvloeding der rentabiliteit plaats, omdat de totale uitkeering van rente en winst aan het Rijk even groot blijft als wanneer de splitsing niet had plaatsgevonden.

De Staatsmijnen zijn na de afbakening van de kapitaalspositie de renteverplichting op het rentedragende kapitaal nagekomen. In zooverre kan het rentedragende kapitaal inderdaad als obligatiekapitaal worden beschouwd en het overige door den Staat verstrekte kapitaal als aandeelenkapitaal. Of de betaalde rente werkelijk is verdiend, kan Overzicht II leeren.

Bezien vanuit den gezichtshoek der *liquiditeits*positie draagt het rentevrije kapitaal in zooverre het karakter van aandeelenkapitaal, dat het naar zijn aard wisselende opbrengsten mag afwerpen, terwijl het rentedragende kapitaal practisch identiek is met obligatiekapitaal met zijn vasten rentelast. Uit liquiditeitsoogpunt zou de door de Bedrijvenwet voorgeschreven rentebetaling voor de Staatsmijnen inderdaad nadeelig kunnen uitvallen, ware het niet, dat de Staatsmijnen steeds over rekening-courant-crediet van het Rijk kunnen beschikken. Ook van liquiditeitsstandpunt gezien is het al dan niet betalen van rente dus practisch een fictie. De splitsing is temeer fictief, omdat voor de Staatsmijnen niet is afgeweken van de bepaling in de Bedrijvenwet (art. 9 lid 1), dat de afschrijvingen moeten worden aangewend voor aflossing van het door het Rijk verstrekte kapitaal. Het aandeelenkapitaal der Staatsmijnen staat in dit opzicht gelijk met het obligatiekapitaal.

Aangezien de kapitaalssplitsing, zooals uit het voorgaande blijkt, in wezen mede op grond van de voorheen door het Staatsmijnbedrijf gevolgde practijk, grootendeels een fictie is, is de vraag gewettigd, of de splitsing niet even goed achterwege had kunnen blijven. Wij meenen zulks te moeten ontkennen. Afgezien van nevenmotieven, welke wellicht een rol hebben gespeeld, komt het ons voor, dat de verdienste van deze regeling vooral moet worden gezien in de aanpassing aan de practijk bij particuliere ondernemingen.

Wat nu de *verhouding* betreft van 43 millioen gulden rentevrij kapitaal naast 35 millioen gulden rentedragend kapitaal, staat vast de vooropgezette bedoeling om de Staatsmijnen niet in een ongunstigere positie te laten dan de particuliere ondernemingen. Of bovendien bewust gestreefd is naar vermelde verhouding om tevens te voorkomen, dat de Staatsmijnen een bevoorrechte positie zouden innemen, valt te betwijfelen. Niet onaannemelijk is, dat de wetgever niet het geheele door den Staat verstrekte kapitaal rentevrij heeft gemaakt, een positie waarbij

de Staatsmijnen misschien het meeste belang hadden, doch aan een gedeelte van het kapitaal vaste lasten bleef verbinden, om van het algemeene voorschrift van de Bedrijvenwet niet verder af te wijken dan door den aard van het bedrijf noodzakelijk was.

De *rente* van het rentedragende kapitaal werd aanvankelijk vastgesteld op 5¼ % per jaar. De 4½ % obligaties Nederland en de 4½ % obligaties Hollandsche IJzeren Spoorweg Maatschappij noteerden toentertijd pari. Op de 4½ % leening van de Betaafsche Petroleum Maatschappij werd destijds 4,7 % rendement betaald. De motieven, welke geleid hebben tot de vaststelling van de zooveel hoogere rente voor de Staatsmijnen zijn ons onbekend. Het is niet uitgesloten, dat getracht is, verband te leggen met de rente, welke het Rijk moest betalen op de voor de financiering van het Staatsmijnbedrijf opgenomen leeningen. In verband met de leeningspolitiek van het Rijk was deze rente vermoedelijk niet nauwkeurig te bepalen. Het Rijk financiert zijn kapitaalsuitgaven immers vaak geruimen tijd uit vlottende schuld. Het consolideert deze vlottende schuld niet eerder dan wanneer de omstandigheden zulks gunstig of noodig maken. Veelal is daarom niet na te gaan, op welke kapitaalsuitgaven de leeningen betrekking hebben.

In later jaren is het rentepercentage voor de Staatsmijnen herhaaldelijk herzien. Het verloop van den algemeenen rentestand is daarbij min of meer op den voet gevolgd.

Van *aflossing* op het rentedragend kapitaal kon de eerste jaren practisch niets komen in verband met de onderhanden aanlegwerken. Vooral de voltooiing van Staatsmijn Maurits en de daaraan gekoppelde chemische bedrijven eischten belangrijke bedragen. Weliswaar werd sinds 1928 voldaan aan het voorschrift van de Bedrijvenwet (art. 9 lid 1), volgens hetwelk het bedrag der afschrijvingen aan het Rijk moest worden uitgekeerd wegens aflossing op het kapitaal, doch hetzelfde bedrag werd tegelijk weder duurzaam opgenomen voor investeering in nieuwe aanlegwerken.

Per 31 December 1936, toen het tegoed in rekening-courant met den Staat 3 millioen gulden beliep, is genoemd bedrag voor aflossing van het duurzame rentedragende kapitaal aangewend. Van het resteerende bedrag groot 32 millioen gulden is 15 millioen gulden afgelost in 1937, 8 millioen gulden in 1938 en het restant ten bedrage van 9 millioen gulden in 1939. In deze jaren waren de aanzienlijke uit afschrijving vrijgekomen bedragen slechts voor een deel noodig voor vervanging en voor uitbreiding van aanlegwerken.

Vorming van reserves. Ten aanzien van de vorming van reserves beperkt de Bedrijvenwet zich tot de bepaling (art. 10 lid 1), welke hierop

neerkomt, dat, indien de vorming van algemeene of bijzondere reserverekeningen voor een bedrijf wenschelijk wordt geacht, in de aanwijzingswet daaromtrent regelen worden opgenomen.

De wetgever is blijkens de Memorie van Toelichting op de Bedrijvenwet van meening, dat het vormen van afzonderlijke reserves voor de bedrijven in het algemeen moet worden vermeden. De grondgedachte is deze, dat de Staat voldoende draagkracht heeft om de kwade kansen van de exploitatie der onderscheidene bedrijven zonder bezwaar op te vangen.

De weergegeven bepaling betreft alleen de vorming van reserveposten, welke aan de passiefzijde van de balans plegen te worden opgenomen, en zonder twijfel heeft de wetgever daarbij nog alleen het oog gehad op de reserves voor risicodekking, niet bijv. op die voor expansiedoeleinden.

Zoo vormde het voormalige Staatsbedrijf der Artillerie-Inrichtingen een reserverekening tot onderhoud van woningen en automobielmaterieel. Het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie reserveert tot dekking van mogelijke verliezen, voortspruitend uit de nadeelige koersverschillen op de effecten der beleggingen van den Postcheque- en Girodienst. De aanwijzingswet voor de Staatsmijnen gaat op het punt van reserveering veel verder. Dit bedrijf vormt een algemeene reserverekening en voorts de bijzondere reserverekeningen, welke door den Minister onder wien het Mijnwezen ressorteert, in overleg met den Minister van Financiën worden wenschelijk geacht (art. 6 lid 1).

De reden waarom voor de genoemde bedrijven de vorming van bijzondere reserves is voorgeschreven, eventueel — zooals bij de Staatsmijnen — nadat de wenschelijkheid door de betrokken ministers is erkend, houdt ongetwijfeld voor een belangrijk deel verband met de frequentie van het risico en de verdeeling daarvan. Voor de vorming van de algemeene reserve en ten deele ook van de bijzondere reserves bij de Staatsmijnen zijn echter nog andere motieven aan te voeren. Wij komen hierop onder meer bij de bespreking van de belegging der reserves terug.

Uitdrukkelijk is in de aanwijzingswet voor de Staatsmijnen nog de mogelijkheid vastgelegd, reserves te vormen tegen brandschade en andere ongevallen (art. 3), alsmede tegen verliezen op debiteuren (art. 4). Ook verzekering tegen brandschade en andere ongevallen is toegestaan.

Eigenlijk legt deze wettelijke regeling een reeds jaren bestaanden toestand vast. De „Reserve eigen risico Ongevallenwet" en de „Reserve debiteuren" vermeldt de balans van de Staatsmijnen reeds van 1911 af. De „Reserve magazijnsvoorraden" — een „vrije" bestemmingsreserve — bestaat reeds sinds 1915. De post „Algemeene reserve" is

in 1918 gevormd. In 1937 is een gedeelte van laatstgenoemden post overgeboekt naar de rekening „Reserve voor diverse doeleinden". Aangenomen mag worden, dat het destijds afgezonderde gedeelte het niet „vrije" gedeelte betrof van de algemeene reserve, waaronder onder meer de reserve voor mijnschade en de reserve voor brandschade.

Had het Staatsmijnbedrijf de in de aanwijzingswet genoemde mogelijkheid tot reserveering of verzekering niet benut, dan had ingevolge de Bedrijvenwet ten laste van de exploitatie een uitkeering aan het Rijk moeten plaatsvinden tot een telkens voor een tijdvak van ten hoogste vijf jaar te bepalen percentage van de waarde der bezittingen, tegenover het risico van brand en andere ongevallen (art. 5 lid 1 onder *e*). Eveneens hadden dan de oninbare vorderingen ten laste van de exploitatie moeten zijn gebracht (art. 5 lid 1 onder *h*).

Volledigheidshalve zij nog vermeld, dat het bedrag der tegoedschrijving op de reserverekeningen door beide voornoemde ministers wordt bepaald (aanwijzingswet art. 6 lid 2). Dit voorschrift bedoelt te waken voor de belangen van 's Rijks schatkist. De minister, onder wien het Mijnwezen ressorteert, beschikt over het tegoed der reserverekeningen (art. 6 lid 3).

Al hetgeen in de Bedrijvenwet of in de aanwijzingswetten der Staatsbedrijven omtrent reservevorming, ontleening aan reserverekeningen en belegging van reserves wordt bepaald, kan alleen betrekking hebben op de zoogenaamde open reserves; niet op de stille reserves, waarvan wel het bestaan bekend is, doch niet de hoogte.

Ook bij de Staatsmijnen komen naast de open reserves stille reserves voor. Voor het meerendeel houden deze verband met de toegepaste afschrijvingen op de vaste activa. De overige mogelijke bronnen van stille reserveering zijn naar verhouding van veel minder belang. Het lijkt ons met het oog hierop dienstig, de regeling van de afschrijvingen aan een korte bespreking te onderwerpen.

Ter wille van een soepele regeling heeft de wetgever gemeend noch in de Bedrijvenwet noch in de aanwijzingswetten concrete afschrijvingsvoorschriften te moeten geven.

De Bedrijvenwet beperkt zich slechts tot eenige algemeene voorschriften. Daarin draagt zij het stellen van concrete voorschriften omtrent het bedrag, dat jaarlijks als waardevermindering op de bezittingen moet worden afgeschreven, op aan den met het beheer van het bedrijf belasten Minister en den Minister van Financiën (art. 8 lid 1). De voorschriften moeten telkens na verloop van uiterlijk vijf jaren worden herzien (art. 8 lid 2). Hierdoor is het in beginsel mogelijk gemaakt de afschrijvingen aan te passen zoowel aan de speciale omstandigheden van elk bedrijf als aan de ontwikkeling, welke bepaalde bedrijven doormaken, terwijl het voorts zonder veel bezwaar mogelijk

is, om eenmaal vastgestelde regelen op grond van inmiddels opgedane ervaringen of verbeterd inzicht te corrigeeren.

De aandacht zij er nog op gevestigd, dat het algemeene voorschrift van de Bedrijvenwet verband legt tusschen afschrijving en waardevermindering. Uit de Kamerstukken over de Bedrijvenwet valt niet op te maken, of de wetgever in zijn bewoordingen heeft willen te kennen geven, dat de afschrijving niet hooger mag zijn dan noodig is tot vergoeding van de door technische slijtage of door andere factoren (bijv. nieuwe vindingen) veroorzaakten economischen achteruitgang. Evenmin, of hij zich heeft gerealiseerd, dat het den Staatsmijnen evenals den particulieren ondernemingen mogelijk moet zijn door extra-afschrijvingen de financieele positie zoo gezond mogelijk te maken.

Hoe ook de bedoeling van den wetgever bij de ineenzetting van de Bedrijvenwet moge geweest zijn, een feit is, dat de woorden van de ministerieele beschikking ter uitvoering van het bepaalde in de Bedrijvenwet ruimte laten voor een breedere doelstelling in de afschrijvingspolitiek. In deze beschikking worden voor de duurzame bezittingen afschrijvingspercentages genoemd, varieerend van 1 % (alleen voor terreinen) tot 25 %. Uitdrukkelijk vermeldt de beschikking, dat deze percentages „minima zijn, waarvan zoo noodig naar boven kan worden afgeweken".

De fabricage van verschillende chemische vervangingsproducten in de recente oorlogsjaren heeft de juistheid van dezen slag om den arm uit een oogpunt van waardevermindering voldoende gewettigd. Toch neemt zulks niet weg, dat de woorden „zoo noodig" ook voor ruimer uitleg vatbaar zijn en de deur openen voor stille reserveeringen.

De Staatsmijnen hebben deze mogelijkheid benut, zooals onder meer blijkt uit de politiek van stabiele uitkeeringen op het rentevrije kapitaal en uit de hooge en wisselende jaarlijksche afschrijvingen, welke op de dividendpolitiek aansluiten. In dit verband wijzen wij voorts op het door de mijnondernemingen, Nederlandsche zoowel als buitenlandsche, vrijwel algemeen gevolgde gebruik om alle op zichzelf duurzame bezittingen, welke het ondergrondsch bedrijf ingaan, geheel ten laste van de exploitatie te nemen, dus onmiddellijk voor 100 % af te schrijven. Dat hieruit niet onaanzienlijke stille reserves kunnen voortvloeien, behoeft geen betoog. Bovendien zijn wij van meening, dat — afgezien van de toegepaste extra-afschrijvingen — ook in de vastgestelde afschrijvingspercentages, hoewel deze niet ruimer zijn dan die welke voor verschillende particuliere ondernemingen in de statuten of andere regelende contracten zijn opgenomen, nog wel eenige reserve schuilt. Wij baseeren deze opvatting onder meer op de veelal toegepaste gewoonte, om alle kosten van reparatie en instandhouding van gebouwen en machinale inrichtingen door boeking op de onderhoudsrekening ten laste van de exploitatie te brengen.

In de Staten-Generaal is over de reserveerings- en afschrijvingspolitiek van de Staatsmijnen speciaal bij de behandeling van de begrooting voor het dienstjaar 1937 gedebatteerd. In deze begrooting was voor ongeveer 15 millioen gulden aan extra-afschrijvingen verwerkt. Enkele Kamerleden maakten tegen deze groote inhouding van middelen door het bedrijf bezwaar uit een oogpunt van algemeen staatsbeleid. Zij achtten een dergelijke politiek niet op haar plaats in een tijd, dat de Rijksbegrooting groote tekorten vertoonde.

Daartegenover stonden verschillende verdedigers van het standpunt der Staatsmijnen. Een viertal argumenten zijn door hen naar voren gebracht. Op de eerste plaats werd betoogd, dat een commercieel ingesteld staatsbedrijf, dat met het particuliere bedrijf had te concurreeren, vrij moest zijn in zijn bedrijfspolitiek en in elk geval dezelfde vrijheid moest bezitten als het particuliere bedrijf. Wanneer de leiders van een staatsbedrijf het bijv. in het bedrijfsbelang achtten om deel te nemen in andere ondernemingen, om extra-afschrijvingen toe te passen of om bepaalde reserves te vormen, dan mocht de volksvertegenwoordiging hierin niet tegenwerken. Gewezen werd ook op de noodzaak, om in winstgevende jaren versneld af te schrijven en te reserveeren in verband met den onzekeren economischen levensduur van de aanlegwerken. Voorts werd het streven naar snelle afschrijving speciaal voor mijnbedrijven gewenscht geacht, omdat het een verschuiving van lasten naar het heden teweegbracht. Men had dan in latere jaren bij ontginning van de dieper gelegen duurdere lagen minder kapitaalslasten. Ten slotte werd ook nog het belang benadrukt, dat de Staat gelijkmatige uitkeeringen ontving en wel in verband met de blijvende lasten, welke op den Staat drukken.

Uiteindelijk zijn de destijds voorgestelde afschrijvingen door de Staten-Generaal aanvaard.

Belegging van reserves. Voor een goed inzicht in de financiering is het noodzakelijk, scherp te onderscheiden de bronnen waaruit de gelden zijn voortgekomen en de wijze waarop de gelden zijn besteed of belegd. Ook ten aanzien van de reserves is een dergelijk onderscheid van belang. Bespraken wij hiervoren de vorming van reserves, thans willen wij de reserves belichten uit het oogpunt van de belegging. De belegging is niet te verwarren met de aanwending van de reserves. De belegging bedoelt de reserves te bewaren en in stand te houden. De aanwending doet ze teniet gaan.

Als algemeenen regel stelt de Bedrijvenwet (art. 10 lid 2), dat een bedrag, gelijk aan de tegoedschrijvingen aan reserverekeningen, aan het Rijk wordt uitgekeerd, terwijl het Rijk voor dit bedrag in de boeken van het bedrijf als schuldenaar wordt opgenomen. De gevormde reserves worden derhalve door het Rijk belegd, onafhankelijk van het

bedrijf, waartoe zij strekken. De rente van de aldus belegde reserves wordt aan het bedrijf uitgekeerd; zij zal ongeveer overeenkomen met de rente, welke het Rijk door de beschikking over deze gelden kan besparen. In dit voorschrift komt de beperkte doelstelling van den wetgever met de reserveering, namelijk de dekking van risico's, nog beter naar voren. Belegging van het bedrag der reserves buiten het bedrijf geeft in het algemeen meer waarborg, dat een risico-reserve haar functie kan vervullen, dan indien de belegging binnen het bedrijf geschiedt.

Echter kan niet worden ontkend, dat een staatsbedrijf ook in dit opzicht in een begunstigde positie verkeert als gevolg van de rekening-courantverhouding met den Staat. Zou bijv. een bepaalde reserve moeten worden aangesproken, terwijl haar bedrag te zeer zou zijn vastgelegd, dan kan het steeds beschikbare crediet van den Staat in de bres springen. Ondanks dit voordeel blijven er evenwel ook voor de staatsbedrijven nog risico's verbonden aan de eigen belegging.

De wetgever heeft zich gerealiseerd, dat het Staatsmijnbedrijf onder de staatsbedrijven een heel bijzondere positie inneemt. Om dit bedrijf niet ten achter te stellen bij de bestaande particuliere mijnbedrijven in binnen- en buitenland was het noodzakelijk, de belegging van de reserves over te laten aan het bedrijf zelf. Zulks niet omdat de risico-dekking bij de Staatsmijnen anders op eenigerlei wijze in het gedrang zou komen — het tegendeel was eerder te vreezen — maar omdat zich bij de Staatsmijnen evenals bij de particuliere industrie de behoefte deed gevoelen aan een ruimere doelstelling bij de reserveering, waaraan door belegging van de reserves buiten het bedrijf niet kon worden voldaan.

De erkenning, dat het dekken van risico's niet het eenige of primaire doel van reserveering behoeft te zijn, maar dat ook versterking van de financieele positie door middel van interne financiering via reserveering gewenscht kan zijn, deed de wetgever ertoe besluiten, om in de aanwijzingswet voor de Staatsmijnen niet alleen de vorming van reserves te regelen, maar het bovendien mogelijk te maken, dat in afwijking van de Bedrijvenwet de reserves door het bedrijf worden belegd (art. 6 lid 4).

In de wijze, waarop bij de Staatsmijnen de door interne financiering, dus zonder aantrekking van kapitaalverstrekkers, verkregen middelen — met inbegrip van de reserves tot dekking van bepaald aanwijsbare risico's — zijn belegd, is er verschil tusschen de open reserves en de door ruime afschrijvingen ontstane stille reserves.

De *open* reserves kunnen in vele richtingen worden belegd. Zij kunnen dienen zoowel voor uitbreiding van de activa — aanlegwerken, debiteuren, voorraden enz. — als voor aflossing van aangetrokken rentedragend kapitaal en andere schulden. Weliswaar schrijft de aanwijzingswet

(art. 6 lid 4 laatste zin) voor, dat de in het bedrijf blijvende geldmiddelen der reserverekeningen niet kunnen worden aangewend tot dekking van kapitaalsuitgaven dan nadat de uitkeering aan het Rijk en de feitelijk equivaleerende terugbetaling aan het bedrijf op den kapitaaldienst der bedrijfsbegrooting zijn gebracht, doch deze bepaling heeft voor de Staatsmijnen slechts formeele beteekenis. Deze bepaling beoogt slechts de verhouding met de algemeene Staatsbegrooting zuiver te houden.

Voor de belegging van de *stille* reserves staan niet zooveel wegen open. De Bedrijvenwet (art. 9 lid 1) geeft misschien onbewust voor deze de richting aan door voor te schrijven, dat een bedrag, gelijk aan de afschrijvingen op de bezittingen, aan het Rijk moet worden uitgekeerd als aflossing op het verstrekte kapitaal.

Uiteraard zal op de eerste plaats het rentedragend kapitaal voor aflossing in aanmerking komen. In beginsel zullen de afschrijvingen echter ook kunnen worden aangewend tot aflossing van het rentevrije kapitaal, terwijl het in theorie eveneens denkbaar is, dat de open reserves tot uitkeering komen, immers ten gevolge van de mogelijkheid van reserveering behoeft de som van het bij den Staat opgenomen rentevrije kapitaal, rentedragende duurzame kapitaal en het rentedragende tijdelijke rekening-courantcrediet niet gelijk te zijn aan de boekwaarde der vaste activa, maar laatstbedoeld bedrag kan de eerstgenoemde som overtreffen. Practisch zal echter wel niet spoedig een terugbetaling op het rentevrije kapitaal plaatsvinden. Worden de stille reserves voldoende hoog geacht, dan is er alle aanleiding tot een ruimere uitkeeringspolitiek, gepaard aan een verlaging van de afschrijvingen. De uiterste grens wordt dan bepaald door de werkelijke waarde van het object.

De boven weergegeven bepaling (art. 9 lid 1) van de Bedrijvenwet houdt tevens in, dat het bestanddeel „waardevermindering" van den post afschrijvingen slechts één richting uit kan, namelijk alleen voor aflossing kan worden besteed. Daar staat wel weer tegenover, dat de Staatsbedrijven ter financiering van den aanleg steeds een beroep op den Staat kunnen doen, al blijft het niet uitgesloten, dat de Staat uit hoofde van financieel beleid of om andere redenen eenige terughoudendheid aan den dag legt.

Kapitaalsomschrijving. De aanwijzingswet bevat ook een van de Bedrijvenwet afwijkende kapitaalsomschrijving.

De Bedrijvenwet onderscheidt met betrekking tot de voorziening an middelen door het Rijk aan de bedrijven: verstrekt „kapitaal" en verstrekte „kasmiddelen".

Onder kapitaal verstaat de Bedrijvenwet (art. 1):

a. de door het Rijk aan een bedrijf gedane uitkeeringen ter zake van

uitgaven voor voorbereiding, oprichting, uitbreiding en vernieuwing en voor deelneming in de kapitaalvoorziening van vreemde ondernemingen, alsmede het bedrag, waarmede het bedrijf is belast ter zake van door het Rijk ingebrachte onroerende goederen, een en ander voor zoover nog niet door het bedrijf afgelost zijnde;

b. de door het Rijk aan een bedrijf gedane en nog niet terugbetaalde uitkeeringen ter zake van uitgaven tot verkrijging van voorraden.

De verstrekte kasmiddelen vallen dus buiten de kapitaalsomschrijving van de Bedrijvenwet.

Vermoedelijk heeft de wetgever onder kapitaal willen begrijpen het voor langen duur verstrekte kapitaal en de kasmiddelen bedoeld als voor korten tijd ter beschikking gestelde middelen, waarvan de grootte steeds aan wisselingen onderhevig is. Deze opvatting vindt steun in het voorschrift, dat de overtollige kasmiddelen van een bedrijf in 's Rijks schatkist moeten worden gestort (Bedrijvenwet art. 20 lid 2).

De omschrijving en splitsing der Bedrijvenwet strookten niet geheel met de praktijk bij de Staatsmijnen. Vooreerst was de beteekenis van den debiteurenpost bij dit commercieel ingesteld bedrijf op zijn minst genomen sterk onderschat. Onder de verstrekte kasmiddelen kon deze post moeilijk tot zijn recht komen.

Daarnaast ging de grondgedachte, welke aan de bewoordingen van de Bedrijvenwet ten grondslag lag, voor de Staatsmijnen in zooverre mank, dat opnemingen bij het Rijk voor aanschaffing van voorraden niet steeds van langen duur behoeven te zijn, evenmin als dit noodzakelijk is ter financiering van debiteuren (na aftrek van crediteuren). Van de in voorraden en debiteuren geïnvesteerde bedragen draagt een gedeelte ongetwijfeld een duurzaam karakter; het andere deel, dat boven het normale uitgaat, is slechts van tijdelijken aard en houdt nauw verband met seizoensinvloeden. Dit laatste deel kan in het algemeen voor een belangrijk bedrag met tijdelijk ter beschikking staande middelen worden gefinancierd.

Bij de in 1931 gemaakte aanvulling op de aanwijzingswet voor de Staatsmijnen is aan de bijzondere positie van dit bedrijf tegemoet gekomen. De kapitaalsomschrijving voor de Staatsmijnen omvat alle bij het Rijk gedane opnemingen, zoowel voor de vaste bezittingen — in art. 1 onder *a* der Bedrijvenwet genoemd — als ter „voorziening in de vlottende middelen van het bedrijf", een en ander voor zoover nog niet door het bedrijf terugbetaald zijnde (art. 2 lid 2).

De term vlottende middelen biedt behalve aan de voorraden tevens ruimte aan de debiteuren en de kasmiddelen. Bij het heerschende spraakgebruik, volgens hetwelk ook de zoogenaamde ijzeren voorraad van deze activa onder de vlottende middelen is te rekenen, heeft de wetgever zich aangesloten.

Voor zoover de opnemingen van tijdelijken aard zijn, kunnen deze

in rekening-courant bij het Rijk worden opgenomen en teruggestort. Door den Minister, onder wien het Mijnwezen ressorteert, wordt, in overleg met den Minister van Financiën, bepaald, wanneer een opneming van tijdelijken aard wordt geacht (art. 2 lid 3).

Opmerkelijk is, dat de Memorie van Toelichting op deze in 1931 aangebrachte wijziging het doet voorkomen, alsof vooral de in de aanwijzingswet (art. 6 lid 4) geopende mogelijkheid om gevormde reserves in eigen bedrijf te beleggen de nieuwe kapitaalsomschrijving heeft noodig gemaakt. Wij willen niet ontkennen, dat het totaal der activa verminderd met het bedrag der crediteuren voor een deel is gefinancierd uit de gevormde reserves, doch kunnen niet inzien, dat om die reden de bewoordingen van de Bedrijvenwet (art. 1) niet meer op de Staatsmijnen zouden passen.

Verliesdekking. In aansluiting op de behandeling van den bestaanden wettelijken grondslag voor de financiering van de Staatsmijnen kunnen wij niet nalaten gewag te maken van een inmiddels aangekondigd wetsontwerp tot verdere aanvulling van de aanwijzingswet.

De aanleiding hiertoe is de omstandigheid, dat de jaarrekening van de Staatsmijnen over 1944 een nadeelig saldo aanwijst ten bedrage van ruim 20 millioen gulden, het eerste verlies sedert de oprichting van het bedrijf. Er is reden om aan te nemen, dat ook de jaarrekening over 1945 met een niet onbelangrijk nadeelig saldo voor den dag zal komen.

Krachtens de Bedrijvenwet (art. 5 tweede lid onder *f*) wordt het nadeelig saldo van de Staatsbedrijven door het Rijk bijgepast.

Deze bepaling is voor de staatsbedrijven in het algemeen misschien wel juist. Zij plaatst echter het Staatsmijnbedrijf ten opzichte van de particuliere ondernemingen ten onrechte in een bevoorrechte positie. Minister van Swaay merkte bij de behandeling van de Staatsbegrooting voor het dienstjaar 1925 [10]) reeds op, dat het verkeerd zou zijn, indien bij een zoo conjunctuurgevoelig bedrijf als het Staatsmijnbedrijf, dat naast goede ook slechte jaren zal doormaken, een verlies eenvoudig ten laste van den Staat zou worden genomen. Hij achtte het vanzelfsprekend, dat een eventueel verlies door het Staatsmijnbedrijf zou worden gedragen en in gunstige jaren ingehaald, geheel zooals dit bij commercieele ondernemingen in het algemeen geschiedt.

In de Memorie van Toelichting op de Begrooting van de Staatsmijnen voor het dienstjaar 1947 geeft Minister Huysmans uitdrukking aan zijn voornemen om aan de Staten-Generaal voorstellen te doen tot wijziging van de aanwijzingswet in dien zin, dat, in afwijking van de Bedrijvenwet, geen uitkeering van het Rijk ten bedrage van het exploitatietekort der Staatsmijnen over 1944 en volgende boekjaren aan het bedrijf zal worden verstrekt.

---

[10]) Zie Memorie van Antwoord op het Voorloopig Verslag van de Tweede Kamer.

Bij de beschouwing over de splitsing van het kapitaal in een rentevrij en een rentedragend gedeelte wezen wij op het streven, om het Staatsmijnbedrijf niet in een ongunstige positie tegenover zijn concurrenten te doen verkeeren. Wij vestigden toen tevens de aandacht op het feit, dat de Staatsmijnen evenmin in een bevoorrechte positie zijn gesteld. Viel met betrekking tot de destijds gegeven richtlijnen niet met zekerheid te zeggen, of de wetgever opzettelijk een begunstigde positie niet heeft gewild, uit hetgeen nu is openbaar gemaakt over de in voorbereiding zijnde wetswijziging spreekt duidelijk de opzet te voorkomen, dat de Staatsmijnen hetzij benadeeld, hetzij bevoordeeld worden tegenover de particuliere mijnbedrijven.

Het is overigens niet de eerste maal, dat het Staatsmijnbedrijf dezen koers in zijn financieele politiek laat blijken. Door het vrijwillig dragen van de over 1939 en 1940 geheven Winstbelasting en de sinds 1941 geheven Vermogensbelasting — beide belastingen, welke op de Staatsbedrijven niet van toepassing waren —, bedankten de Staatsmijnen voor een begunstiging, welke het bedrijf niet toekwam.

Over de definitieve redactie van de voor te stellen wijziging staat momenteel nog niets vast. Het komt ons gewenscht voor, indien het nieuwe artikel in de aanwijzingswet zooveel mogelijk naar analogie van art. 42*e* van het Wetboek van Koophandel, dat voor de naamlooze vennootschap bindend is, wordt geredigeerd. Dit artikel luidt: „indien blijkens de vastgestelde winst- en verliesrekening over eenig jaar verlies geleden is, hetwelk niet uit eene reserve bestreden of op andere wijze gedelgd wordt, geschiedt in volgende jaren geen winstuitkeering zoolang zoodanig verlies niet is aangezuiverd".

Uit het voorgaande zal reeds gebleken zijn, dat, wat de winstuitkeering betreft, er als gevolg van de bestaande wettelijke en ministerieele voorschriften inzake afschrijving en reserveering slechts weinig verschil met de dividendpolitiek van de particuliere naamlooze vennootschap is te ontdekken. Wij zouden hieraan nog willen toevoegen, dat bij doorvoering van de aanhangige voorstellen er eigenlijk een vergroot recht tot deze practijk van nivelleering van uitkeeringen ontstaat. De doelstelling van de reserveering wordt daardoor welbewust breeder.

(Slot volgt)

KORTE AANTEEKENINGEN

IN MEMORIAM Mr. L. J. A. TRIP †

Op 5 Maart j.l. is te 's-Gravenhage op 70-jarigen leeftijd plotseling overleden Mr. L. J. A. Trip.

Mr. Trip bekleedde van 1931 tot 1946 — met onderbreking van eenige jaren tijdens de bezetting — het hooge ambt van President der Nederlandsche Bank.

Het presidentschap der Nederlandsche Bank is zeker niet de eenige belangrijke functie, welke de overledene heeft vervuld. Op 40-jarigen leeftijd werd hij reeds geroepen tot het ambt van Thesaurier-Generaal aan het Ministerie van Financiën; in 1924 werd Mr. Trip benoemd tot President der Javasche Bank en in 1935 tot President der Bank voor Internationale Betalingen, terwijl hij daarenboven zijn groote bekwaamheden in dienst heeft gesteld van tal van andere functies op financieel gebied, zoowel in het binnenland als in het buitenland. Na het vertrek in 1940 van de Nederlandsche Regeering naar Londen en de bezetting van ons land heeft Generaal Winkelman, aan wien de Regeering haar bevoegdheden had overgedragen, hem geroepen tot het aanvaarden, in het belang van het land, van een bestuursfunctie; hij werd benoemd tot Secretaris-Generaal van het Departement van Financiën. Toen de bezetter zich niet liet afbrengen van zijn heilloos voornemen de deviezengrens tusschen Nederland en Duitschland op te heffen, heeft Mr. Trip dit ambt, en het ambt van President der Nederlandsche Bank, neergelegd.

Hoe belangrijk zijn andere functies ook zijn geweest, Mr. Trip zal in de herinnering voortleven als President der Nederlandsche Bank. President der Nederlandsche Bank in een tijd toen, na den val van het Engelsche pond, de druk op den gulden bovenmatig groot was en Mr. Trip, overtuigd van de wenschelijkheid den gouden standaard zoo lang mogelijk te handhaven, een hardnekkigen strijd daarvoor heeft gestreden. President der Nederlandsche Bank ook in den tijd na het loslaten van dien standaard, toen aan vele nieuwe moeilijkheden het hoofd moest worden geboden. De „eigenlijke" President ook, in de oogen van het volk, toen na 1941 een handlanger van den vijand het heft in handen had. President der Nederlandsche Bank ook onmiddellijk

na de bevrijding, vanzelfsprekend teruggeroepen door de Nederlandsche Règeering, mede om uitvoering te geven aan reeds tijdens de bezetting getroffen voorbereidingen.

Mr. Trip overtuigd aanhanger van de „klassieke" richting, heeft het in deze kentering der tijden niet gemakkelijk gehad. Vast staat echter dat hij, zoowel voor degenen die zijn inzichten deelden als bij hen die dit niet, althans niet in alle opzichten, konden, in herinnering zal blijven als een financieel deskundige van groot formaat, als een man van oud-Hollandsche degelijkheid en onkreukbaarheid, als een goed Nederlander met hoog plichtsbesef, voor wien de belangen van het Vaderland onder alle omstandigheden praevaleerden. Zoo ook moest de bezetter ondervinden dat in 1940 aan het Departement van Financiën en aan de Nederlandsche Bank een Nederlandsch regent het bewind in handen had, een regent die een eigen politiek voerde, dien men desgewenscht wel kon afzetten, maar niet kon afbrengen van wat hij juist oordeelde. Aan den naam van Trip werd aldus in het bezette land een nieuw gezag, uitgaande boven dat van financieele deskundigheid, toegevoegd. Een nieuw gezag en een nieuwe dankbaarheid.

Moge hij rusten in vrede. VAN DEN BERGE.

IN MEMORIAM MR. L. J. A. TRIP †

We regret to announce the sudden death at The Hague, on March 5th last, of Mr. L. J. A. Trip at the age of 70.

From 1931 till 1946 — with an interruption of some years during the occupation — Mr. Trip had held the high post of President of the Netherlands Bank.

The presidency of the Netherlands Bank is certainly not the only important post which the deceased has filled. When he was 40 he was already called to the office of Treasurer-General to the Ministry of Finance; in 1924 Mr. Trip was appointed President of the Java Bank and in 1935 President of the Bank for International Payments, while, moreover, he has placed his great ability in the service of many other functions in the financial sphere, both at home and abroad. After the departure, in 1940, of the Netherlands Government to London and the occupation of this country, General Winkelman, to whom the Government had handed over its powers, called on him to accept, in the interest of the country, a government-post; he was appointed Secretary-General of the Ministry of Finance. When the Germans occupying Holland could not be moved to abandon their fatal plan to remove restrictions on payments between Holland and Germany, Mr. Trip laid down this office and also that of President of the Netherlands Bank.

However important his other functions may have been, Mr. Trip will be remembered as President of the Netherlands Bank. President of the Netherlands Bank in a time when, after England went off gold, the pressure on the guilder was extremely high and Mr. Trip, convinced of the desirability to maintain the gold standard as long as possible, fought stubbornly to defend it. President of the Netherlands Bank also in the time after the abandonment of the gold standard, when many new difficulties had to be faced. The President „proper”, too, in the eyes of the people, when after 1941 a tool of the enemy was in control. President of the Netherlands Bank also immediately after the liberation, called back, of course, by the Netherlands Government, also to carry out measures which had already been prepared during the occupation.

Mr. Trip, confirmed follower of the „classical" school, in this turning of the tide, has not had an easy task. It is certain, however, that both by those who shared his views and by those who could not share them, at least not in every respect, he will be remembered as a financial expert of great calibre, as a man of old-Dutch solidity and integrity, as a true patriot with a great sense of duty, for whom the interests of the country came first under all circumstances. Thus the Germans, in 1940, experienced that at the Ministry of Finance and at The Netherlands Bank a Dutch governor was in control, a governor who pursued a policy of his own, who, if desired, could be dismissed, but who could not be moved from what he considered right. Thus to Trip's name, in the occupied country, a new authority was added, which exceeded his expert financial knowledge. A new authority and a new gratitude.

May he rest in peace. VAN DEN BERGE.

IN MEMORIAM Mr. L. J. A. TRIP †

Le 5 mars dernier est décédé à La Haye inopinément à l'âge de 70 ans Monsieur L. J. A. Trip, docteur en droit.

Mr. Trip occupait depuis 1931 jusqu'à 1946 — abstraction de quelques années sous l'occupation — la haute fonction de Président de la Banque néerlandaise. La présidence de la Banque néerlandaise n'est pourtant pas la seule fonction prépondérante que le défunt a occupée. Déjà à 40 ans il était appelé au ministère des finances comme Trésorier-Général; en 1924 nommé Président de la Banque javanaise et en 1935 Président de la Banque des paiements internationaux. En outre il mit ses grandes capacités au service de nombreuses autres institutions d'ordre financier, tant à l'intérieur qu'à l'étranger. En 1940 lors du départ du Gouvernement néerlandais pour Londres et pendant l'occupation de notre pays, le général Winkelman, à qui le Gouvernement

avait remis ses pouvoirs, l'a appelé à accepter, dans l'intérêt du pays un poste gouvernemental; il fut nommé Secrétaire-Général du département des finances. Lorsque l'occupant persista dans son projet néfaste de supprimer la frontière des devises entre les Pays-Bas et l'Allemagne, Mr. Trip a déposé sa fonction, ainsi que celle de Président de la Banque néerlandaise.

Pour importantes que ses autres fonctions aient été, Mr. Trip restera dans notre souvenir comme Président de la Banque néerlandaise. Président de la Banque néerlandaise au temps, où après la chute de la livre anglaise, la pression sur le florin prenait des proportions démesurées, Mr. Trip, convaincu de la nécessité de maintenir aussi longtemps que possible l'étalon or a mené une campagne acharnée pour cette idée. Président de la Banque néerlandaise aussi, après l'abandon de l'étalon or, quand on dut faire face à tant de nouvelles difficultés. Et aussi le „vrai" Président, aux yeux du peuple, quand en 1941 une créature de l'ennemi prit sa place. Président de la Banque néerlandaise toujours, dès la libération, rappelé naturellement par le Gouvernement néerlandais pour collaborer à la réalisation des mesures préparatoires, élaborées pendant l'occupation. Les convictions d'orientation „classique" de Mr. Trip ont dû, en cette période de bouleversement lui rendre la tâche très dure. Une chose est certaine. Pour ceux qui partageaient ses vues, comme pour ceux qui ne pouvaient y adhérer du moins pas sur tous les points, il survivera toujours comme un expert financier de grande envergure, comme un homme de probité et honnêteté foncièrement hollandais, un bon patriote avec une haute conception du devoir, pour qui l'intérêt de la patrie prévalait dans toutes les circonstances. L'occupant en 1940 a dû sentir que la direction du département des finances et celle de la Banque néerlandaise étaient aux mains d'un régent hollandais, un régent qui suivait sa propre politique, un régent qu'on pouvait destituer mais pas faire revenir sur ce qu'il jugeait équitable. Ainsi le pays occupé reconnaissait au nom de Trip une autorité nouvelle et plus éclatante, s'ajoutant à celle de ses capacités financières. Une nouvelle autorité, une nouvelle gratitude.

Qu'il repose en paix. VAN DEN BERGE.

PROF. DR. N. J. POLAK

Op 17 Januari 1947 was het 25 jaar geleden, dat dr. N. J. Polak het ambt van hoogleeraar in de bedrijfshuishoudkunde aan de Rotterdamsche hoogeschool aanvaardde. Zeer velen hebben die gelegenheid aangegrepen om den jubilaris van hun warme gevoelens te doen blijken. Het ligt niet op den weg van dit tijdschrift, een verslag van de feestelijke herdenking te geven; hier zijn echter zeer zeker op hun plaats enkele woorden, die de dankbare erkenning inhouden, dat ook op het gebied van de openbare financiën, evenzeer als op allerlei terreinen die daaraan grenzen, Polak een lichtverspreidende figuur is geweest en nog is.

Polak ziet steeds zeer helder de deelen in hun functie in het geheel. Hierdoor werd zijn vele malen herdrukt en bijgewerkt proefschrift *Enige grondslagen voor de financiering der onderneming* tot een bedrijfseconomisch standaardwerk. Zijn onderwijs en zijn pen versterkten in hooge mate de osmose tusschen sociale economie en bedrijfseconomie en tusschen bedrijfseconomie en belastingrecht. Gehuwd met een arts, kwam hij sterk onder den indruk van hetgeen afzonderlijke wetenschappen voor elkander kunnen beteekenen uit een oogpunt van begripsvorming, methode en impulsen. Zoo werd hij bij uitstek de man die gelooft in het goede van kruisingen van verwante takken van wetenschap. Samen met collega's vormde hij uit zijn studenten een nieuwe soort van wetenschappelijke menschen met practischen zin, en wel mannen van een type waar de tegenwoordige maatschappij groote behoefte aan heeft.

Polak is vóór zijn hoogleeraarschap accountant geweest bij den rijksbelastingdienst. Dit moest hem brengen op het terrein van de belastingwetenschap en op dat van de leer der openbare financiën in het algemeen. En toen in 1929 de Vereeniging voor Belastingwetenschap twee praeadviezen publiceerde over *de algemeene beginselen voor de heffing van belastingen* [1]) was Polak prae-adviseur naast den oud-minister van financiën prof. mr. dr. Ant. van Gijn. Polaks prae-advies beschrijft, in theoretisch-historische volgorde, de normenstelsels voor de belastingheffing, de beschrijving verlevendigend en verhelderend met eigen historische opmerkingen, en komt tenslotte in § 10 tot een eigen uiteenzetting van de beginselen voor de belastingheffing in dezen tijd. In § 11 volgen

---

[1]) No. 8 der Geschriften der Vereeniging voor Belastingwetenschap, Purmerend, J. Muusses, 1929.

dan nog enkele conclusies. Wie zich nog eens zet aan de lectuur van de paragrafen 6 en volgende, zal verrast zijn door de actualiteit van dit geschrift. Men (her)leze dit gedeelte! Terloops moge ik hier de opmerking plaatsen, dat ik niet geloof, dat Polak zijn bezwaar tegen gedifferentieerde retributies en bijdragen thans nog ten volle zal handhaven.

Polak heeft herhaaldelijk invloed gehad op de belastingwetgeving en op de ontwikkeling in de practische toepassing er van. Als willekeurig voorbeeld noem ik de behandeling, ten opzichte van de inkomstenbelasting, van de kapitaalverzekering met lijfrenteclausule [2]) als ware het een lijfrenteverzekering, m. a. w. de premie is aftrekbaar van het inkomen omdat de tegenwaarde eventueel ten volle tot het belastbaar inkomen zal behooren. De verzorging van eventueele weduwe en weezen van niet-ambtenaren werd hierdoor op ten naastenbij hetzelfde fiscale vlak gebracht als bij de ambtenaren het geval is. Ook de niet-ambtenaar, die nog niet weet wie zijn levensgezellin zal zijn — of bij zijn overlijden zal zijn — kan door de gunstige fiscale behandeling van de kapitaalverzekering met lijfrenteclausule de premie aftrekken voor de lijfrente (het pensioen), eventueel door zijn weduwe te genieten, wie dit ook zijn moge.

Thans gaat Polaks aandacht, wat de openbare financiën betreft, in hoofdzaak uit naar de uitgavenzijde: de herstelfinanciering. Zijn functie bij de Herstelbank geeft hem de gelegenheid, zijn lenigen geest in practischen dienst te stellen van de oplossing van de uitermate lastige problemen, die hier rijzen. En wij hopen, dat zijn stimuleerende pen nog langen tijd menig tijdschrift zal verrijken!

SCHENDSTOK.

Prof. Dr. N. J. POLAK

On January 17th, 1947 it was 25 years ago that Dr. N. J. Polak took office as professor of business economics at the Economic College, Rotterdam. Very many people have seized this opportunity to express their warm sentiments towards him. An account of the celebration of this event is outside the scope of this periodical; however, this is certainly the place for some words acknowledging with gratitude that in the field of public finance as well as in many adjoining fields Polak has been and still is a radiant mind.

Polak always sees very clearly the function of the parts in a whole. Thus his thesis, ,,*Some fundamentals of business finances*'', which has often

[2]) Beding, dat het verzekerde kapitaal zal worden uitgekeerd in den vorm van een lijfrentepolis ter keuze van de(n) tot het kapitaal gerechtigde.

been reprinted and brought up to date, has beeome a standard work of business economics. His tuition and his pen strongly promote the osmosis between social economics and business economics and between business economics and fiscal law. He married a medical doctor and thus became greatly impressed by what individual branches of science can mean to each other as regards the forming of conceptions, methods and impulses. Thus he became pre-eminently the man who believes in the good of the intermixture of cognate branches of science. Together with his colleagues he made of many a pupil of his a new type of scientific man with a practical sense, a man of the type that is wanted so badly by the society of today.

Before he became a professor, Polak was a chartered accountant to the National Tax Administration. This roused his interest for the science of taxation and the theory of public finance in general. And when in 1929 the Tax Association published, as a basis for a discussion at a meeting, two papers about *the general principles of taxation* [1]), the one of the two authors was Polak. The other paper was written by Prof. Dr. Ant. van Gijn, former Minister of Finance. Polak's paper describes, in a theoretical-historical order, the systems of norms for taxation, enlivening and elucidating the description with his own critical remarks, and finally, in section 10, comes to his own exposition of the principles underlying taxation today. In section 11 some conclusions are summed up. The reader who turns once more to sections 6 and the following will be surprised by the topicality of this publication. This part should be (re-)read! Incidentally I would add here that I do not believe that Polak still fully upholds his objection against differentiated fees and special assessments.

Polak has more than once influenced tax legislation and the development of its practical application. As an example that happens to come to my mind I would mention the treatment, with respect to income tax, of the capital insurance with life annuity clause [2]) as if it were a life annuity insurance, in consequence of which treatment premiums are deductable from income, as their countervalue will be, in due time, nothing but taxable income .Thus a non-official's provision for widow and orphans was fiscally put on nearly the same level as in the case of an official. Even the non-official, who does not yet know who will be the partner of his life — or will be when he dies — can, owing to the favourable fiscal treatment of the capital insurance with life annuity clause, deduct the premium for the annuity (the pension), which his widow may receive, whoever she may be.

At present Polak's attention, as regards public finance, is devoted

[1]) No. 8 of the Publications of the Tax Association, Purmerend, J. Muusses, 1929.

[2]) Stipulation that the insured capital will be paid in the form of a life annuity policy, in the option of the person entitled to receive the capital.

chiefly to the aspect of expenditure: the financing of reparations. His function as a director of the Reparations Bank affords him an opportunity to help with his supple brain to solve the exceedingly intricate problems arising in this field. And we hope that his stimulating pen will for a long time to come enrich many a periodical!

SCHENDSTOK.

LE PROFESSEUR N. J. POLAK

Au 17 janvier 1947 il y avait 25 ans que le docteur N. J. Polak était nommé, à l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales et Economiques de Rotterdam, comme professeur en économie industrielle et commerciale. Nombreux sont ceux qui avaient saisi cette occasion pour lui exprimer leurs sentiments chaleureux. La raison de ce périodique ne permet pas de donner un compte rendu des festivités commémoratives, mais il est certainement opportun de consacrer ici à Polak quelques lignes qui reconnaissent avec gratitude que, sur le terrain des finances publiques et des domaines s'y rapportant, Polak a été et est resté une figure éclairante.

Polak voit toujours clairement les unités en leur fonction dans la totalité. C'est ainsi que sa thèse: „La circulation du capital dans l'entreprise la circulation du crédit (long et court terme)", maintes fois revue et reéditée, est devenue un ouvrage d'autorité pour l'économie industrielle et commerciale. Son enseignement et sa plume fortifiaient grandement l'osmose entre l'économie sociale et l'économie industrielle et commerciale et entre celle-ci et le droit fiscal. Son épouse étant médecin, il a subi l'impression de ce que des sciences différentes peuvent signifier l'un pour l'autre au point de vue de leur idéologie, de leur méthode et de leurs motifs. C'est ainsi qu'il est devenu par excellence l'homme qui croit aux effets salutaires du croisement des branches scientifiques apparantées. En collaboration avec ses collègues, il formait de ses étudiants un nouveau genre d'hommes de science à sens pratique, hommes d'un type dont la société actuelle a grand besoin.

Avant de devenir professeur, Polak était expert-comptable dans l'Administration des impôts d'Etat. Cela devait le conduire sur le terrain de la science fiscale et, en général, sur celui des finances publiques. Lorsque, en 1929, l'Association pour la science fiscale publiait deux préavis sur les principes généraux pour l'imposition [1]), Polak était préaviseur à côté de l'ancien ministre des finances, le professeur Anton van Gijn. Le préavis de Polak décrit, dans une suite théorique-historique, les systèmes de principes fondamentaux pour la levée des impôts, animant et éclairant cette description avec ses propres remarques critiques,

---

[1]) No. 8 des Publications de l'Association pour la Science de l'Imposition, Purmerend, J. Muusses, 1929.

et concluant (§ 10) par un exposé des principes recommandés par lui pour la fiscalité de nos jours. Suivent ensuite, dans le § 11, encore quelques conclusions. Celui qui voudra reprendre la lecture des §§ 6 et suivants sera surpris par l'actualité de ces lignes. Qu'on (re)lise cette partie! En passant j'ose écrire ici que je ne crois pas que Polak voudrait encore entièrement maintenir ses objections contre les rétributions differentielles.

Polak, à maintes reprises, a eu une influence sur la législation fiscale et le développement de son application. Un exemple choisi au hasard: pour l'impôt sur le revenu, l'assurance de capital avec la „clausule de rente viagère" [2]) en est assimilée à un contrat de rente viagère, en d'autres termes, les primes sont déductibles parce que leur contre-valeur sera, dans sa totalité, revenu imposable. Les provisions pour le sort d'une veuve éventuelle et des orphelins de non-fonctionnaires sont ainsi portés tout près du niveau fiscal des provisions pour les familles des fonctionnaires. Aussi le non-fonctionnaire qui ne sait pas encore qui sera sa compagne de vie (ou qui le sera à son décès) peut défalquer, grâce aux dispositions favorables concernant l'assurance de capital avec la clausule de rente viagère, la prime pour la rente viagère (la pension) dont jouira éventuellement sa veuve, quelle qu'elle soit.

A présent l'intérêt de Polak, en ce qui concerne les finances publiques, est appelé plus particulièrement au sujet des dépenses: le financement de la réparation. Sa fonction de commissaire de la Banque des Réparations lui donne l'occasion de servir de sa souple intelligence de la solution pratique des problèmes excessivement compliqués qui s'y présentent. Et nous espérons que sa plume stimulante enrichera encore longtemps maints périodiques. SCHENDSTOK.

[2]) La condition que le capital assuré sera payé sous la forme d'une police de rente (pension) viagère, au choix de l'ayant droit au capital.

LAGERE BELASTINGOPBRENGST TEN GEVOLGE VAN BEZUINIGING IN DEN OVERHEIDSDIENST

In het Voorloopig Verslag van de Eerste Kamer der Staten-Generaal betreffende het ontwerp van wet inzake een conversieleening komt de volgende passage voor:

> „Ook vestigden de hier aan het woord zijnde leden er de aandacht op, dat bij kunstmatige verlaging van den rentevoet de opbrengst van de inkomstenbelasting moet verminderen."

Hetzelfde standpunt wordt iets duidelijker omschreven in een in de dagbladen gepubliceerden brief van de Vereeniging voor den Effectenhandel dd. 15 November 1946, gericht aan den Minister van Financiën, in welken brief bezwaren worden ontwikkeld tegen het voornemen de leeningen te converteeren. De bewuste passage luidt:

> „Wij wijzen U in dit verband op het feit, dat, indien renteverlaging tot 3 % in Uw voornemen ligt, de besparing niet meer zal bedragen dan ± *f* 20.000.000 bruto (de 3/3½ % leening in aanmerking nemende t. z. t. *f* 26.000.000), hetgeen, met inachtneming van de bedragen welke de schatkist door de renteverlaging aan belasting zal derven, den Staat uiteindelijk een besparing van niet meer dan naar schatting hoogstens *f* 14.000.000 zal kunnen opleveren."

Het hierboven ontwikkelde standpunt [1]) acht ik theoretisch niet houdbaar. Daar het ten aanzien van elke bezuiniging, welke op overheidsuitgaven wordt aangebracht, kan worden ingenomen, acht ik het mede van voldoende practisch belang om er in dit tijdschrift een korte aanteekening aan te wijden.

De kwestie waar het hier om gaat, is niet eenvoudig. Daarom moge ik beginnen met een geval waarin de opbrengst der belastingen met *f* 20.000.000 dient te worden verhoogd, om daarna aandacht te wijden aan het geval waarin deze met *f* 20.000.000 wordt verlaagd.

---

[1]) Ik laat in het midden, dat bij de berekende bezuiniging geen aandacht is geschonken aan de besparingen op de aflossingsbestanddeelen.

I.

a. Een verhooging van de overheidsuitgaven met *f* 20.000.000 kan uiteraard worden opgevangen door verlaging van andere uitgaven met een gelijk bedrag. Wij veronderstellen hier echter, dat zij tot gevolg heeft, dat *f* 20.000.000 meer aan belasting moet worden opgelegd.

Indien men de secundaire gevolgen van deze heffing van *f* 20.000.000 bij de belasting*betalers* nagaat, dan blijkt o. a. dat zij individueel *feitelijk* minder belasting zullen gaan betalen dan hun aandeel in deze belastingverzwaring (bruto) beloopt. Dit is een gevolg van de omstandigheid dat zij, indien hun deze hoogere last niet was opgelegd, in totaal *f* 20.000.000 meer zouden hebben bespaard of verteerd. Hadden deze besparingen wèl kunnen plaats vinden, dan zouden zij dientengevolge inkomsten-, vennootschaps-, beurs-, vermogensbelasting enz. verschuldigd zijn geworden. Hadden zij meer kunnen verteren, dan zouden omzet- en vermakelijkheidsbelasting, accijnzen enz. te hunnen laste zijn gekomen.

Een secundair effect van de belastingheffing van *f* 20.000.000 is derhalve, dat deze belastingverhooging wordt tegengewerkt doordat de belaste groepen minder aan (andere) belastingen zullen opbrengen.

b. Deze voorstelling van zaken met betrekking tot het bedoelde secundaire effect is echter onvolledig. Want als algemeenen regel kunnen wij aannemen, dat de *f* 20.000.000 door de overheidskassen gaan en ten goede komen aan (andere) personen en lichamen, waar zij worden ontvangen als belooningen voor prestaties aan de overheid, als steunuitkeeringen, als aflossingen op aan de overheid geleende gelden enz. Zij worden daar dus bestanddeel van de winst of van het inkomen of rechtstreeks van het vermogen (aflossingen), zij het dan dat hierin eenige vertraging kan optreden. Deze additioneele winst- en inkomensbestanddeelen worden nu weer belast; bovendien leiden zij bij die (andere) individuen en lichamen tot nieuwe verteringen of tot nieuwe besparingen, hetgeen weer gepaard gaat met belastingheffing, niet alleen van inkomsten-, vermogens-, beurs-, vennootschapsbelasting enz., doch ook van accijnzen en andere verteringsbelastingen.

c. M. a. w. de groepen, die deze inkomensstijging ondervinden, zullen nu méér belasting opbrengen, waardoor het onder *a* genoemde secundaire effect geheel of gedeeltelijk wordt gecompenseerd.

Om te beoordeelen in welke mate compensatie optreedt, is het van belang te weten bij welke groepen de belastingverhooging inkomen of winsten wegtrekt en bij welke groepen de verhoogde uitgaven tot inkomen of winst of rechtstreeks bestanddeel van het vermogen worden. Het onderzoek hiernaar is echter uiterst moeilijk. Wij moeten voorshands volstaan met als algemeene conclusie te stellen, dat de onder *a*

bedoelde geringere opbrengst aan (andere) belastingen niet of nagenoeg niet intreedt.

II.

a. Wij stellen thans het geval, dat de overheid voortaan *f* 20.000.000 minder uitgeeft, omdat zij de rente op verschillende leeningen gaat verlagen. Zij kan dus — ceteris paribus — overgaan tot een belastingverlaging van *f* 20.000.000.

Naar analogie van hetgeen hierboven onder I *b* is omschreven, betoogt de categorie van de rentetrekkers: wij zullen tengevolge van deze lagere rente voortaan *f* x millioen minder belasting betalen (inkomsten-, vermogens-, vennootschapsbelasting, enz., ook omzetbelasting, accijnzen e. d.). Het voordeel dat de overheid met deze renteverlaging kan bereiken, is derhalve slechts bruto *f* 20.000.000, doch netto *f* 20.000.000 — x millioen gulden [2]).

b. Ook deze voorstelling van zaken is onvolledig en daardoor onjuist, want deze *f* 20 millioen zullen niet langer in den vorm van belastingen worden onttrokken aan het inkomen of de winst van andere personen en lichamen. Dezen kunnen dientengevolge deze *f* 20.000.000 voortaan sparen of verteren, waardoor zij aanleiding geven tot meer belasting: inkomsten-, vermogens-, beursbelasting, accijnzen, omzet- en vermakelijkheidsbelasting, enz.

c. Ook hier wordt het secundaire effect (minder belasting verschuldigd door hen die individueel door de bezuiniging worden getroffen) dus gecompenseerd, doordat de uit de bezuiniging voortvloeiende geringere belastingopbrengst ten gevolge heeft, dat bepaalde groepen meer van haar inkomens of winsten vrijelijk kunnen besteden (sparen of verteren), waaruit een hoogere opbrengst van (andere) belastingen voortvloeit.

Waarschijnlijk is het juist, dat in dit geval de compensatie niet volledig is. In de eerste plaats treedt ook hier vertraging op. In de tweede plaats onttrekt de onderhavige vermindering van overheidsuitgaven (lagere rente op staatsleeningen) een deel van het inkomen bij (voornamelijk) welgestelde groepen, die in de inkomstenbelasting in de hooge progressie vallen. Het is nu de vraag, of de groepen, die méér uit haar inkomen of winsten vrijelijk kunnen gaan aanwenden, ook tot de welgestelden zullen behooren, althans in totaal evenveel aan belasting zullen afdragen als in het hierboven bedoelde geval de rentetrekkers deden.

Hoe dit ook zij, het is stellig onjuist om de *f* x millioen welke de rentetrekkers aan belasting minder zullen afdragen, *geheel* af te trekken van

[2]) In den brief van de Vereeniging voor den Effectenhandel is de f x millioen geschat op f 6.000.000.

de *f* 20.000.000 bezuiniging. De netto-bezuiniging zal stellig dichter bij *f* 20.000.000 liggen dan bij *f* 20.000.000 — *f* x millioen.

III.

Men zal mij tegenwerpen: dit alles is theorie, want in wezen leidt deze *f* 20.000.000, welke op de rente kan worden bespaard, niet tot belastingverlaging, doch de overheid geeft haar voortaan voor andere doeleinden uit.

Dit maakt echter geen verschil, want ook deze uitgaven leiden tot toeneming van inkomens of winsten bij bepaalde groepen. Het secundaire effect wordt dus ook in dit geval geheel of grootendeels gecompenseerd.

IV.

Tenslotte zijn er enkele gevallen mogelijk, waarbij de compensatie niet optreedt, n.l. indien de opbrengst van de bij individuen en lichamen onttrokken belastingen niet doorstroomt naar andere individuen en lichamen. Een dergelijk geval doet zich voor met de opbrengst van de heffingen ineens, waarbij zulks zelfs uitdrukkelijk in de bedoeling ligt. Want deze opbrengst zal worden besteed tot aflossing van overheidsschuld aan banken, tengevolge waarvan een contractie van koopkracht zal optreden. Deze gelden stroomen dus niet verder door van de banken naar individuen en lichamen. Dit punt is duidelijk omschreven in § 2 van de Memorie van Toelichting op het ontwerp van een vermogensheffing ineens, luidende:

> „Het gevolg van een en ander zal zijn, dat de opbrengst der bijzondere heffingen niet, zooals ten aanzien van andere belastingen gebruikelijk is, door de schatkist aan andere personen en instellingen wordt doorgegeven en daarmede de beschikking van die personen en instellingen over geldmiddelen vergroot. Degenen die de zware heffingen moeten opbrengen, zullen dus in de toekomst minder inkomsten-, vermogens-, successie- en andere belastingen betalen, terwijl er ditmaal geen plaatsvervangers zullen optreden, wier belastingplicht toeneemt. Het feit, dat doorstrooming van de opbrengst van deze heffingen niet plaats vindt, beteekent dus van fiscaal standpunt een nadeel."

M. SMEETS

LOWER YIELD OF TAXES OWING TO CUTS IN STATE EXPENDITURE

SURVEY

During the discussion in the Netherlands of a proposal to convert public loans, it was argued both in Parliament and in the literature: the saving of interest, calculated at *f* 20.000.000,— per annum, will actually yield less to the Treasury, because, owing to the decreased interest, its revenue in respect of taxes will be lower.

The writer considers this standpoint untenable. He begins with a case in which the yield of taxes has to be raised by *f* 20.000.000,— and then considers the situation when it is decreased by the same amount.

I

a. Naturally, an increase in public expenditure of *f* 20.000.000,— can be compensated by a reduction of other expenditure by the same amount. In this case it is assumed, however, that the result of this increase is that taxes must be raised by *f* 20.000.000,—.

When considering the secondary consequence of this levy of *f* 20.000.000,— for tax-*payers* we find i.a. that *actually* they will individually have to pay less than the gross amount of their share in this increased tax. This is due to the fact that, if this increased tax had not been imposed, they would have saved or spent in all *f* 20.000.000,— more. If these savings could actually have taken place, they would in consequence have owed the State income-tax, companies tax, tax on Stock Exchange dealings, property-tax, etc. If they had been able to spend more, they would have had to pay turnover-tax, entertainment tax, excise, etc.

Thus, a secondary effect of the levy of *f* 20.000.000,— is that this increase in tax is counteracted by the fact that the taxed groups will yield less in (other) taxes.

b. However, this representation of matters with respect to the secondary effect referred to is incomplete. For we can assume as a general rule that the *f* 20.000.000,— pass through the exchequer and are received by (other) persons and bodies as remunerations for supplies and services to the Government, as payments of public relief, as amortizations of the national debt, etc. In those cases, therefore, they become elements of profits or income or directly of capital (amortizations), although there may be some delay. These additional elements of profit and capital are taxed again; besides, they lead those (other) individuals and bodies to new expenditure or savings, which again involves taxation, not only income-tax, property-tax, tax on Stock Exchange dealings, companies tax, etc., but also excise and other consumption taxes.

c. In other words, the groups whose incomes rise will now yield more in taxes, and thus the secondary effect mentioned under *a.* is compensated partly or wholly.

To judge to what extent compensation occurs, it is important to know from which groups the increase in taxes withdraws income or profits and for which groups the increased expenditure becomes income or profits. However, an investigation into this matter is extremely difficult. For the present we can only draw the general conclusion that the lower yield in (other) taxes, referred to under *a.*, occurs hardly or not at all.

II

a. We now consider the case that henceforth the Government will spend *f* 20.000.000,— less, because they are going to reduce the interest on various loans. Consequently — other things being equal — they can reduce taxes by *f* 20.000.000,—.

On the analogy of what was said under I *b*, the category of recipients of interest will argue as follows: owing to this decrease in interest we shall from now on have to pay *f* x million less in taxes (income-tax, property-tax, companies tax, etc., also turnover tax, excise and the like). The amount the Government can gain by this reduction of interest, therefore, is gross *f* 20.000.000,— but net only *f* 20.000.000,— — *f* x million.

b. This representation of things is equally incomplete and therefore a misrepresentation, for these *f* 20 million will no longer be taxed 100 % with other persons and bodies. Consequently, the latter can henceforth save or spend these *f* 20.000.000,—, thus giving rise to an increase in taxes: income-tax, property-tax, tax on Stock Exchange, dealings, excise, turnover tax and amusement tax, etc. In this case, too, the secondary effect (tax due by those involved in the cut is lower) is compensated, because the consequence of the lower yield of the taxes resulting from the cut is that certain groups can freely use (save or spend) more of their incomes or profits, which again results in a higher yield of (other) taxes.

Probably it is true that in this case compensation is not complete. In the first place delay also occurs here. Secondly, the decrease in State expenditure referred to (lower interest on public loans) withdraws part of the income of (chiefly) well-to-do groups, which in income-tax come under the strong progress. Now, it remains to be seen whether the groups which will be able to use freely more of their incomes or profits will also be among the well-to-do, or, at any rate, will pay as much tax as did the recipients of interest in the above-mentioned case.

However this may be, it is definitely wrong to deduct *the whole* of the x million guilders in taxes which the recipients of interest will not

pay, from the cut of *f* 20.000.000,—. The net cut will certainly be nearer to *f* 20.000.000,— than to *f* 20 million — *f* x million.

III

The objection will be raised: this is all theory, for in fact these *f* 20 million which can be saved on interest do not lead to tax abatement, but the Government will spend them for other purposes.

However, this makes no difference, for this expenditure, too, leads to an increase in incomes or profits for certain groups. In this case, therefore, the secondary effect is also compensated wholly or for the greater part.

IV

Finally, some cases are conceivable in which no compensation takes place, viz. if the yield of the taxes withdrawn from individuals and bodies does not flow on to other individuals and bodies. A similar case arises in the Netherlands with the yield of the capital levy, where this situation has even been created intentionally. For the yield will be utilized for the amortization of the national debt to banks, as a result of which a contraction of purchasing power will occur. So these moneys do not flow on from banks to (other) bodies and individuals. This point is made clear in section 2 of the Explanatory Memorandum on the Capital Levy Bill (now introduced in Parliament), which section reads as follows:

„The result of these measures will be that the yield of the capital levies will not (as is normally done with other taxes) be passed on by the Treasury to other persons and bodies, thus increasing the means those persons and bodies have at their disposal. Consequently, those on whom the heavy taxes are imposed will in the future pay less in income-tax, property-tax, death duties and other taxes, while this time there will be no substitutes whose taxes are increased. From the fiscal point of view, therefore, the fact that the yield of these taxes will not be passed on to others, means a disadvantage."

ETUDE SOMMAIRE

DIMINUTION DES RECETTES FISCALES À LA SUITE DES ÉCONOMIES DANS LE SERVICE DE LA DETTE PUBLIQUE

Tant au Parlement que dans la littérature spécialisée, on a vu développer récemment en Hollande l'argument suivant dans les discussions relatives au projet de loi concernant la conversion de la Dette publique: en fait le profit que le Trésor tirera de la conversion projetée sera moindre que l'économie annuelle sur les intérêts, calculée à fr. 20.000.000, étant donné qu'il sera privé de certains impôts par suite de cette baisse

des taux. L'auteur considère que ce point de vue est théoriquement indéfendable.

Il examine d'abord le cas dans lequel la recette des impôts doit être augmentée de fr. 20.000.000 et ensuite celui dans lequel cette recette est diminuée de fr. 20.000.000.

I

a. Il est évident que tout accroissement des dépenses de l'Etat peut être compensé par une réduction équivalente d'autres dépenses. Ici pourtant on admet par hypothèse que cette augmentation aura comme résultat l'imposition d'un surplus de fr. 20.000.000.

L'examen des effets secondaires de cette imposition de fr. 20.000.000 sur ceux qui *paient* les impôts, révèle notamment qu'individuellement ils paieront, en fait, moins d'impôts que ne serait autrement leur part brute dans cette augmentation des charges fiscales. Ceci est la conséquence du fait que, en cas de non-imposition de cette charge supplémentaire, ceux-ci auraient pu affecter au total fr. 20.000.000 de plus à l'épargne ou à la consommation. Si cette épargne avait pu s'effectuer, ils auraient par conséquent encore eu à payer l'impôt sur les revenus, l'impôt des sociétés, l'impôt sur la fortune, etc. S'ils avaient pu augmenter leurs dépenses de consommation, alors la taxe sur le chiffre d'affaires, la taxe de luxe, les droits d'accises, etc. . . . auraient été à leur charge.

L'effet secondaire de cet impôt de fr. 20.000.000 est par conséquent que cette augmentation d'impôts est mitigée, étant donné que les groupes imposés vont payer moins d'autres impôts.

b. Cette façon de présenter les choses, en ce qui concerne l'effet secondaire en question, est toutefois incomplète. Car, comme règle générale nous pouvons admettre que les fr. 20.000.000 passent par les caisses de l'Etat et vont à d'autres personnes physiques et morales qui les obtiennent comme rémunérations pour prestation des services à l'Etat, comme allocations de chômage, amortissements des avances faites au Trésor, etc. Là, ils constituent donc une partie du bénéfice ou des revenus ou directement de la fortune, quoique ici quelque retard pourrait se présenter.

Evidemment ces éléments additionnels de bénéfice et de revenus seront à nouveau imposés; en outre, ils poussent ces autres individus et organismes à de nouvelles dépenses de consommation ou à de nouvelles épargnes, ce qui va de pair avec une nouvelle perception d'impôts, non seulement d'impôts sur les revenus ou la fortune et l'impôt sur les sociétés, etc. . . . mais également des droits d'accises et autres taxes sur la consommation.

En d'autres termes, les groupes qui bénéficient de cette augmentation de revenus paieront maintenant plus d'impôts; par ce fait, l'effet

secondaire mentionné sous *a.*, se trouve être entièrement ou partiellement compensé.

Pour juger dans quelle mesure cette compensation s'effectue, il importe de savoir de quels groupes l'augmentation de l'impôt enlève les revenus ou les bénéfices et quels sont les groupes chez qui les dépenses plus élevées deviennent des revenus ou des bénéfices. Ceci est toutefois extrêmement difficile à établir. Nous nous contenterons pour le moment de la conclusion générale qu'une recette d'impôts moins élevée, comme mentionné sous *a.*, ne se produira guère.

II

a. Maintenant nous posons le cas que l'Etat va dépenser fr. 20.000.000 de moins, étant donné qu'il va baisser les taux d'intérêt de divers emprunts. Il peut donc — ceteris paribus — procéder à une réduction d'impôts de fr. 20.000.000.

Par rapport à ce qui a été dit précédemment sous I/b, la catégorie d'individus touchant des intérêts raisonneront comme suit: par suite de cet intérêt moins élevé, nous paierons dorénavant f x millions moins d'impôts. L'avantage que l'Etat peut obtenir de la réduction des taux n'est donc que de fr. 20.000.000 brut, mais de fr. 20.000.000 — x millions de florins net.

b. Aussi cette façon de présenter les choses est-elle incomplète et, par conséquent, inexacte, car ces fr. 20.000.000 ne pourront plus être imposés à d'autres individus ou organismes. Par conséquent, ceux-ci pourront dorénavant épargner ou consommer fr. 20.000.000. Il en résultera une augmentation d'impôts.

c. Donc ici également, l'effet secondaire (moins d'impôts à payer par ceux qui, individuellement sont frappés par cette économie), trouvera sa compensation, étant donné que des recettes fiscales moins élevées, résultat de cette économie, feront que certains groupes pourront dépenser (épargner ou consommer) plus de leurs revenus ou leurs bénéfices; il s'ensuit une recette plus élevée des autres impôts.

Il est probablement exact de conclure que, dans ce cas, la compensation ne sera pas complète. D'une part, un retard se présente également ici, d'autre part, la diminution en question des dépenses de l'Etat (des intérêts moins élevés sur les emprunts de l'Etat) fait perdre une partie de leurs revenus aux groupes (surtout) aisés qui, en ce qui concerne les impôts sur les revenus, tombent dans la catégorie „haute progressivité". Maintenant la question se pose si les groupes dont les revenus ou les bénéfices sont augmentés vont être considérés comme appartenant également aux groupes aisés, ou, pour le moins, que ces groupe. paieront au total autant d'impôts que dans le cas susmentionné.

Quoi qu'il en soit, il est certainement inexact de déduire des fr. 20.000.000 que présente l'économie, dans leur entièreté les *f* x millions

que les personnes, touchant des intérêts, paieront de moins en impôts. L'économie nette se rapprochera sans doute plutôt des fr. 20.000.000 que des fr. 20.000.000 *f* x millions.

III

On objectera que tout ceci n'est que de la théorie, car au fond ces fr. 20.000.000 qu'on va pouvoir économiser sur les intérêts conduisent non à une diminution des impôts, mais à ce que l'Etat les emploiera dorénavant à d'autres fins.

Toutefois ceci ne change rien à l'affaire, car ces dépenses finissent également par augmenter les revenus et les bénéfices de certains groupes. Donc, aussi dans ce cas, l'effet secondaire est entièrement ou en grande partie compensé.

IV

Finalement, il y a des cas dans lesquels il est possible qu'une compensation n'entre pas en cause, par exemple si la recette des impôts payés par les individus et organismes ne passe pas à d'autres individus et organismes. En Hollande ce cas se présente lorsqu'il s'agit de la recette provenant des impôts extraordinaires (impôt sur l'accroissement de capital, impôt sur le capital) et ceci dans un but spécialement visé. Car la recette de ces impôts sera affectée à l'amortissement des effets publics détenus par les banques, ce qui aura comme résultat une contraction du pouvoir d'achat. Ces sommes ne passent donc plus des banques aux individus et organismes. On trouvera ce point clairement exposé dans le paragraphe 2 de l'Exposé des Motifs, accompagnant le projet de loi relatif à la perception de l'impôt extraordinaire sur le capital:

„De l'un et l'autre il résultera que le Trésor public ne fera pas passer les recettes des impôts extraordinaires, ainsi qu'il est d'usage pour les autres impôts, à d'autres personnes physiques ou morales qui, de cette façon, trouveraient moyen de disposer de plus d'argent. Ceux qui tombent dans la catégorie des impôts extraordinaires paieront donc dorénavant moins d'impôts sur les revenus et la fortune, moins de droits de succession et autres, tandis que cette fois on ne trouvera plus de remplaçants qui doivent être imposés. Le fait que les recettes de ces impôts ne vont pas passer dans d'autres circuits, représente donc au point de vue fiscal, un désavantage."

BOEKBESPREKINGEN / CRITICS / CRITIQUES

Bespreking van „Ontwikkelingsfactoren van het belastingrecht". Inaugureele rede van Prof. Dr. B. Schendstok, gehouden te Rotterdam op 16 Mei 1946.

Overtuigd van de noodzakelijkheid zich na den oorlog, die zoo grooten invloed heeft gehad op de financieele behoeften van de staten, op de structuur der natiën en op de algemeene inzichten over de verhouding tusschen individu en gemeenschap, te bezinnen op de fundamenten van de belastingstelsels, heeft Prof. Schendstok het nuttig geoordeeld bij de aanvaarding van zijn ambt van buitengewoon hoogleeraar in het belastingrecht aan de Nederlandsche Economische Hoogeschool te Rotterdam eenige beschouwingen te wijden aan de factoren die den inhoud van het belastingrecht bepalen. Wij kunnen hem daarvoor dankbaar zijn, omdat aldus, in een tijd, waarin de oplossing van dringende concrete vraagstukken in zoo sterke mate op een ieder beslag legt, nog weer eens de aandacht wordt gevestigd op de noodzakelijkheid van het doordenken van de algemeene problemen. Vooral echter is belangrijk de heldere en onbevoordeelde wijze waarop de hooggeleerde de verschillende problemen, die hier rijzen, in hun onderling verband laat zien. Hier is iemand aan het woord — men bemerkt dit terstond — die de problematiek, die zich telkens op belastinggebied, ook bij het overwegen van op zichzelf wellicht niet zoo ingrijpende voorzieningen, voordoet, in waarheid kent; iemand, die de behoefte gevoelt de telkens dan geldende bijzondere factoren, ontelbaar in hun schakeeringen, te determineeren in enkele algemeene categorieën om dan vervolgens het onderlinge verband van die algemeene categorieën — als gerechtigheid, sociale en economische factoren, belastingtechnische factoren — na te gaan. Juist het feit dat hier op ervaring gegronde kennis — blijkende, behalve uit het behandelen juist van die vraagstukken, die werkelijk belangrijk zijn, ook uit enkele zeer interessante voorbeelden — gepaard gaat met een wijsgeerige visie, maakt de rede zoo waardevol. Ik schrijf het aan vorenbedoelde gelukkige combinatie ook toe dat de schrijver nergens te scherpe scheidingen aanbrengt, scheidingen die zoo dikwijls een betoog wel op aantrekkelijke wijze vereenvoudigen, maar practisch even dikwijls de werkelijkheid geweld aandoen.

De hoogleeraar acht voor de vorming van het belastingrecht het gerechtigheidselement het meest belangrijke, maar andere factoren als

economische, sociale en belastingtechnische worden daarmede — m. i. zeer terecht — in een nader uitgewerkt verband gebracht. Ook de belastingtechnische! Wanneer hij opmerkt dat ook het inachtnemen van de grenzen van de belastingtechniek een vraag van gerechtigheid is en verder dat het beter is een behoorlijk uitvoerbare belasting te heffen welke het rechtsbesef minder bevredigt, dan een belasting, welke in hoogere mate rechtvaardig zou zijn, indien zij op juiste wijze werd geheven, doch welker feitelijke heffing in de verste verte niet gelijken kan op wat zij zou moeten zijn, dan voegt de spreker ook het element der belastingtechniek organisch in in het geheel der factoren die beslissend *behooren* te zijn en kenmerkt hij dezen factor dus niet als een lastige bijzonderheid die op het laatste oogenblik het invoeren van een wenschelijk geachten — d. i. immers slechts in *abstracto* wenschelijk geachten — maatregel op hinderlijke wijze dwarsboomt. Nu de auteur, in dien gedachtengang zelfs als zijn oordeel uitspreekt, dat de verschillen tusschen het Russische belastingstelsel en dat van andere landen, wat de fundamenten betreft, in tenminste even sterke mate te verklaren zijn uit belastingtechnische factoren (uiteraard in verband met de sociale structuur) als uit andere factoren, is begrijpelijk dat hij kort daarna de opmerking maakt dat het tot de taak van het academische onderwijs in belastingrecht behoort, begrip bij te brengen voor de technische grenzen van de belastingheffing. Zonder zoodanig begrip kan immers zelfs het best denkbare belastingrecht nooit naar behooren worden begrepen en gewaardeerd. Wij kunnen ervan verzekerd zijn dat den Rotterdamschen studenten, die de colleges in belastingrecht van Prof. Schendstok zullen volgen, een exceptie om mogelijke leemten in hun kennis van de belastingtechniek te dekken, niet ten dienste zal staan!

Ter plaatse waar de schrijver nader ingaat op het gerechtigheidselement verdient ook aandacht de opmerking dat de gerechtigheid mede vordert: zin voor maat, zin voor verhoudingen, hetgeen tevens beteekent: zin voor werkelijkheid. Hij knoopt daaraan zeer terecht de opmerking vast dat in alle opzichten belangrijker is, welke *veranderingen* in de fiscale wetgeving gebracht moeten worden om tot grootere gerechtigheid te komen — waarbij ook de wet der traagheid een rol speelt — dan een abstract belastingstelsel te construeeren voor een bepaalde maatschappij met verwaarloozing van de historie. Het gerechtigheidselement verder uitwerkende wijst hij er op dat daarin mede is begrepen het in het algemeene recht bekende evenredigheidsbeginsel. Wat de belastingwetgeving betreft, beteekent dit naar het oordeel van den schrijver dat hij, die door bepaalde productieve of consumptieve handelingen aan de gemeenschap kosten veroorzaakt of sociaal onwenschelijke verschijnselen te voorschijn roept, te dier zake aan een belasting onderworpen kan worden. Aldus nadert men een aspect van het z.g. aequivalentiebeginsel als grondslag voor de belastingheffing.

De beschouwingen over het gerechtigheidselement lezende, komt men alras tot de overtuiging dat geen vrees behoeft te bestaan dat genoemde studenten — de colleges van Prof. Schendstok aanhoorende — zullen komen tot een overschatting van de economische factoren in fiscalibus. Hoe belangrijk zij ook zijn — en uiteraard is ook de schrijver daarvan overtuigd — de auteur geeft ook deze factoren principieel een plaats binnen het gerechtigheidselement. Het zal, na hetgeen ik te dien aanzien heb betoogd in het eerste nummer van dit tijdschrift [1]), duidelijk zijn hoezeer ik daarmede instem. Aldus wordt in laatste instantie een zedelijk beginsel als richtsnoer voor het handelen van de overheid, ook in fiscale zaken, gehandhaafd; een element dat weliswaar nog vaag is — het kan na voortgezette studie worden gepreciseerd, gelijk ook Prof. Schendstok reeds op verschillende punten doet — maar nochtans wordt aldus de beslissing op de zich voordoende vraagpunten principieel gebracht buiten redeneeringen van uitsluitend materialistischen aard. Dat, gelijk de hoogleeraar opmerkt, bij de uitwerking van het gerechtigheidsbeginsel een zekere vrije marge overblijft voor economische en sociale politiek, nu immers de gerechtigheid wel eischen stelt, maar niet — m. i. niet steeds — antwoord kan geven op exacte vragen — b.v. welk tarief nu precies het juiste is — is uiteraard juist en verantwoord, voor zoover vaststaat, zooals ook de schrijver stelt, dat men aldus binnen de eischen van de gerechtigheid blijft. Zelfs zou ik hier voor zoodanige politiek practisch nog iets meer ruimte willen geven dan waarvan de schrijver, althans uitdrukkelijk, blijk geeft. De gerechtigheid omvat n.l. niet alleen de sociale gerechtigheid — d. i. de verdeelende gerechtigheid — maar mede de intuïtie tot het behoud en het tot welvaart brengen van de volksgemeenschap in zijn *geheel*. Maatregelen van economische politiek noodzakelijk met het oog op de levensbelangen van het volk in zijn geheel en weerklank vindende in het rechtsbewustzijn, zijn naar mijn meening geoorloofd ook al zouden zij niet geheel voldoen aan de op zich zelf geziene eischen van *sociale* gerechtigheid.

Prof. Schendstok heeft bij de aanvaarding van zijn ambt van hoogleeraar in het belastingrecht — een vak door velen nauwelijks als *recht* onderkend — den eisch der gerechtigheid vooropgesteld. Moge de „pleinvrees”, die ook hem, in andere qualiteit, te eeniger tijd bij het werken aan grootscheepsche veranderingen in de belastingwetgeving, zou kunnen bekruipen, verdwijnen bij het achtslaan op de aldus geplante vaan.

VAN DEN BERGE

---

[1]) Belastingrecht en Belastingwetenschap, Openbare Financiën, deel 1, blz. 16 e.v.

Discussion of „Factors determining the development of the system of taxation". Inaugural address given by Prof. Dr. B. Schendstok at Rotterdam on May 16th 1946.

It was prof. Schendstok's conviction that, after the war, which had such a great influence on the financial requirements of States, on the structure of nations and on the general views of the relation between individual and community, it was necessary to consider the foundations of taxation systems, and therefore, when taking up his post as extraordinary professor of fiscal law at the Netherlands Economic University, Rotterdam, he thought it useful to reflect upon the factors that determine the content of fiscal law. We should be thankful to him, because thus, at a moment at which everyone is largely occupied in seeking a solution to urgent, concrete problems, attention is once more drawn to the necessity of thinking about general problems. A very important feature is the lucid and unprejudiced way in which the professor shows the relation between various problems arising here. It is at once obvious that here someone is speaking with inside knowledge of the problems that crop up again and again in the field of taxation, also when considering provisions which, in themselves, are perhaps not so radical; someone who wants to classify in some general categories the particular factors, which obtain at a given moment and include so many possibilities.

The professor considers justice the most important element in taxation, but economic, social and technical factors are connected with it, and this connection is worked out in greater detail. Also the technical factors! When he states that duly observing the limits of taxation technique is also a question of justice and further, that it is better to levy a tax that can be easily carried into effect but satisfies to a less extent the sense of justice, than a tax which would be much more just if it were levied properly, but whose actual levying is very far from what it should be, the speaker includes the element of taxation technique in the organic whole of the factors that *should* be decisive. In doing so, he does not characterize this factor as a delicate detail, which at the last moment forms a troublesome obstacle, thwarting the introduction of a measure that was considered desirable (i. e. considered desirable only in the abstract). In this train of thought the author even expresses as his opinion that, as regards the basic points, the differences between the Russian taxation system and that of other countries may be accounted for by factors of taxation technique (naturally in connection with the social structure) as well as by other factors.

An interesting statement in the part where the author discusses in detail the element of justice is that justice also requires: sense of proportion, which also means: sense of reality. He very rightly adds that it is in every respect more important to know what *modifications* should be

introduced into fiscal law in order to attain a higher degree of justice, than to develop an abstract system of taxation for a given community and neglect history.

When working out the element of justice he points out that this also includes the principle of proportion, which is known in general law. In fiscal law this means, in the writer's opinion, that he who, by certain productive or consumptive actions, puts the community to expense or causes socially undesirable phenomena, is liable to taxation on account of this.

When reading what professor Schendstok says about the element of justice one is soon satisfied that there is no ground for the fear that students — when listening to his lectures — will overestimate the economic factors in fiscal matters. However important they may be, in principle the author also classifies these factors within the element of justice. What I wrote about this in the first number of this periodical [1]) shows clearly enough that I quite agree with this. Thus, ultimately a moral principle will determine the Government's line of action, also in fiscal matters; and thus the decision on the questions that arise is, in principle, no longer arrived at by purely materialistic reasoning. The professor states that, now that justice makes demands, but cannot — in my opinion not always — answer plain questions, e. g. what rate exactly is desirable, in the application of the principle of justice a certain margin is left for economic and social policy. This, of course, is right and justifiable in so far as it is an established fact, that thus the requirements of justice are complied with. I should even be inclined in practice to allow some more space for such policy than the writer does, at least in his speech. For justice comprises not only social justice — i. e. distributive justice — but also the intuition to preserve and promote the prosperity of the community *as a whole*. Measures in the sphere of economic policy, essential to the life of a nation as a whole and satisfying the sense of justice are lawful, even though they do not quite meet the demands of *social* justice as such.

VAN DEN BERGE.

Discussion sur les „Eléments de développement du Droit Fiscal". Discours d'ouverture, prononcé par le Prof. Dr. B. Schendstok, à Rotterdam, le 16 mai 1946

Convaincu de la nécessité, — ceci après une guerre, qui a eu une si grande influence sur les besoins financiers des états, sur la structure des nations et sur les idées générales concernant les rapports entre l'individu et la communauté —, de soumettre à un nouvel examen les bases, sur

---

[1]) Fiscal Law and fiscal Science Public Finance 1946, part 1, page 16 foll.

lesquelles les systèmes fiscaux ont été construits, le Prof. Schendstok a trouvé utile, à son entrée en fonction en qualité de Professeur en Droit Fiscal à la Faculté d'Economie Néerlandaise de Rotterdam, de consacrer quelques considérations aux éléments, qui déterminent le droit fiscal.

Pour ceci, nous pouvons lui être reconnaissants, puisque dans un temps, où la solution de problèmes urgents et concrets retient dans une si forte mesure l'attention de chacun, un homme se soit trouvé, qui attire une fois de plus l'attention sur la nécessité d'examiner à fond les problèmes d'ordre général. Surtout il est important de faire ressortir la façon, claire et sans préjugés, de laquelle le Professeur Schendstok nous présente les problèmes qui surgissent dans ce domaine et les relations générales entre eux. On le sent de suite, ici parle un homme, qui connaît à fond les problèmes, qui se présentent à chaque instant dans le domaine fiscal, même en considérant des mesures de moindre importance; un homme enfin, qui sent la nécessité de classer en catégories générales les éléments spéciaux, innombrables dans leur diversité, qui se présentent dans les situations différentes.

Pour la formation du droit fiscal, le Prof. Schendstok considère l'élément de justice, comme l'élément le plus important, mais il y rattache d'autres éléments, tels que les facteurs économiques, sociaux et d'ordre technique fiscal. Il faut attirer l'attention sur ce dernier facteur. Quand il fait remarquer que, l'observation des limites de la technique fiscale est également une question de justice et ensuite qu'il est préférable de percevoir un impôt, plus facile à réaliser, quoiqu'il satisfait, dans l'abstraction dans une moindre mesure à l'idée de justice, qu'un impôt qui, d'un point de vue purement théorique serait dans une large mesure justifié, si seulement il était perçu d'une façon équitable, mais dont la perception réelle ne peut pas le moins du monde ressembler à ce qu'elle devrait être, alors l'orateur fait également entrer organiquement l'élément de la technique fiscale dans l'ensemble des facteurs, qui *doivent* en fin de compte être décisifs. Il caractérise donc cet élément non comme une particularité gênante, qui, au dernier moment ferait obstacle à l'introduction d'une mesure, considérée désirable, c'est-à-dire considérée désirable, mais seulement d'un point de vue abstrait.

Dans cet ordre d'idées l'auteur est d'avis que p. e. les divergences entre le système fiscal russe et celui des autres pays, en tant qu'il s'agit de la base, sur laquelle il est construit, s'expliquent au moins aussi bien par leurs éléments techniques fiscaux que par d'autres éléments (étant donnée la structure sociale du pays).

Le passage, dans lequel l'auteur approfondit plus spécialement l'élément de justice, une remarque mérite l'attention, à savoir que la justice demande: sens de la mesure, sens des rapports, ce qui signifie en

même temps: sens de la réalité. Il y ajoute très justement la remarque qu'il est — sous tous les rapports — plus important de se demander quels *changements* doivent être apportés à la loi fiscale pour arriver à une plus grande justice, que de construire un système fiscal abstrait, destiné à une certaine société, tout en négligeant l'histoire.

Tout en continuant de développer l'élément de justice, il fait remarquer que cet élément contient également le principe de proportionnalité, que contient également le droit général. Quant à la loi fiscale, ceci signifie, selon l'avis de l'auteur, que celui qui occasionne des dépenses à la communauté par certaines opérations, soit d'ordre productif, soit d'ordre consomptible, ou qui engendre des symptômes indésirables au point de vue social, peut être soumis à un impôt en rapports avec ces opérations.

En lisant les considérations sur l'élément de la justice, on sera bientôt convaincu qu'il n'y a aucune crainte que les étudiants, suivant les cours du Prof. Schendstok, finiront par surestimer les éléments économiques in fiscalibus. Quelque importants qu'ils soient, l'auteur donne également à ces éléments une place dans le cadre de l'élément de justice. Après ce que j'ai déjà écrit à ce sujet dans le premier numéro de ce périodique (droit fiscal et science fiscale, Finances publiques 1946, part. I, p. 21 et les suivantes) on comprendra que je partage entièrement cette opinion. Dans cet ordre d'idées on maintient en dernier lieu comme ligne de conduite pour les autorités un principe moral, aussi en matière fiscale; un élément qui, il est vrai, est encore vague, mais de cette façon la solution des problèmes qui pourraient se présenter se verra en principe placée hors des raisonnements d'ordre exclusivement matériel.

Après le développement du principe de justice, comme le fait remarquer le Prof. Schendstok, il restera une certaine marge pour une politique économique et sociale, étant donné que la justice a bien ses exigences, mais ne peut pas toujours donner réponse à des questions exactes, par exemple lorsqu'on demandera ,,quel est maintenant le bon tarif''. Ceci est essentiellement correct et justifié à condition qu'il soit certain, qu'on reste dans les limites tracées par les exigences de la justice. Ici, je voudrais même donner à une telle politique un peu plus de place que ne le fait l'auteur particulièrement dans ce domaine. Car la justice comprend non seulement la justice sociale — c.-à.-d. une justice distributive — mais également l'intuition pour la conservation de la communauté dans son ensemble. A mon avis, des mesures d'ordre économique politique, nécessaires dans l'intérêt vital de la nation dans son ensemble, sont permises — sous condition qu'elles résonnent dans la conscience de justice — même si elles ne devaient pas satisfaire entièrement aux exigences, en elles-mêmes justifiées, de justice sociale. VAN DEN BERGE.

Dr. J. H. Spiegelenberg: De invloed van de belastingheffing op de consumptie. H. E. Stenfert Kroese's Uitgevers Mij. N. V., Leiden 1946.

Deze studie, waarop de schrijver aan de Nederlandsche Economische Hoogeschool is gepromoveerd, ligt op het terrein van de leer over de beïnvloeding van conjunctuur en structuur. Hij wil in het bijzonder nagaan het effect van de belastingen op de consumtie en dan nog uitsluitend voorzoover dit effect wordt bepaald door de wijze waarop de belastingen worden *geheven*. De schrijver motiveert zijn standpunt herhaaldelijk wiskundig — al is hij zelf van oordeel, dat deze methode in zijn boek zooveel mogelijk is vermeden (zie hierna bij de bespreking van § 5) — en staaft het met grafieken en tabellen.

In het eerste hoofdstuk, hetwelk de inleiding vormt, behandelt hij de plaats van zijn onderwerp in het kader van de conjunctuur-structuur-politiek.

In de eerste paragraaf geeft hij een omschrijving van het begrip „conjunctuur-politiek"; het doel hiervan is het bevorderen van het doorstroomen van de inkomens, of anders gezegd: het voorkomen van stagnatie (en opstuwing) in de doorstrooming van de inkomens. Daarbij kan de stabiliseering van de consumtieve uitgaven ter sprake komen; het is juist deze stabiliseering welke hij wil bestudeeren, niet omdat hij uitgaat van een éénzijdige causaliteit van de zijde der consumtie (acceleratieprincipe), doch omdat de consumtieve uitgaven quantitatief zóó belangrijk zijn, dat de stabilisatie hiervan ook een stabiliseerenden invloed op het geheele economische leven zal hebben.

Vandaar dat hij in § 2 speciaal onderzoekt welke beteekenis in dit verband toekomt aan de belastingpolitiek, omdat deze is een middel tot het beïnvloeden van de consumtieve uitgaven langs indirecten weg. Reeds hier constateert hij uitdrukkelijk dat de consumtie niet alleen wordt beïnvloed door de wijze van *heffen* van belastingen, doch ook — m. i. is dit stellig even belangrijk, zoo niet belangrijker — door de wijze van het *besteden* van de belastingopbrengst. Hij beperkt zich tot de heffingspolitiek, waarbij hij uitgaat van een toestand met een *gegeven totale opbrengst* van de belastingen en een *gegeven besteding* daarvan. Hij aanvaardt dus de wijze van besteden zooals die, mede tengevolge van de belastingheffing, is en hij experimenteert uitsluitend met de belastingheffing.

In § 3 behandelt de schrijver de structuur-politiek, waarbij het in het bijzonder van belang is op welk niveau de consumtie behoort te worden gestabiliseerd; hij toont zich daarbij een voorstander van de opvatting welke een *zoo hoog mogelijk peil* der consumtieve uitgaven gewenscht acht, hetgeen hij toelicht met Keynes' begrip „structureele onderconsumtie". Volgens diens leer zijn de besparingen te groot in

verhouding tot de consumtieve uitgaven, m. a. w. de „propensity to consume" zou voor de geheele maatschappij te laag zijn.

Hij toont nu aan, dat aan de verschillende alternatieve wijzen van belastingheffing een uiteenloopende invloed op het consumtieniveau toekomt.

In § 4 herhaalt de schrijver dat het dus niet alleen aankomt op stabiliseering, doch ook op het zoo hoog mogelijk opvoeren van de consumtie. Uitgaande van deze desiderata zou het „ideale" stelsel van belastingheffing — bij verwaarloozing van andere criteria — datgene zijn hetwelk aan de beide verlangens tegelijk zooveel mogelijk recht zou doen wedervaren. Hierbij voert de schrijver een nieuwen eisch in: de tarieven dienen constant te blijven; zijn motiveering van dezen eisch zal hieronder nog worden besproken.

In § 5 rechtvaardigt de schrijver de methode welke hij in zijn studie heeft toegepast en welke hij noemt de „literaire" behandelingswijze. Deze vindt niet haar grond in miskenning van de beteekenis van de mathematische methode, waarvan hij zich zoo weinig mogelijk zal bedienen, doch die, zij het dan niet tot in details, toch herhaaldelijk in deze studie om den hoek komt gluren.

In § 6 geeft de schrijver toe, dat het zoo hoog mogelijk opvoeren van de consumtie in deze eerste na-oorlogsche jaren in het algemeen niet opportuun is; de practische beteekenis van zijn studie kan in ons land eerst over eenige jaren van belang zijn, doch de voorbereidingen kunnen thans reeds worden getroffen.

Het tweede hoofdstuk is geheel gewijd aan een theoretische oriënteering. Ook hier geeft de schrijver blijk van groote duidelijkheid, gepaard gaande met de gave van het scherp analyseeren. Mede valt het op, dat hij de stof systematisch en op de juiste wijze weet in te deelen.

In § 7 maakt hij eenige algemeene opmerkingen. Hij deelt daarin mede, dat de vraag of uit zijn onderzoek richtlijnen voor een *praktische* politiek kunnen worden afgeleid, en zoo ja welke, buiten beschouwing blijft.

De volgende paragraaf is gewijd aan het statisch aspect of het *structuur*-probleem. Hij tracht te achterhalen — de totale opbrengst der belasting gegeven zijnde — bij welke soort belasting en bij welk tarief er een maximum van consumtieve uitgaven is. Hij neemt aan, dat een gegeven totaal bedrag aan belastingmiddelen door de overheid aan de volkshuishouding wordt onttrokken. Hij tracht nu te onderzoeken welk gedeelte daarvan ten laste van de consumtie komt. Hoe kleiner dat gedeelte is, hoe grooter de totale consumtie is welke resteert. De grootte van dit gedeelte verandert:

a. naar gelang van de soort van de belasting (directe of indirecte heffing);

b. naar gelang van den aard van het tarief (meer, minder of niet progressief).

Vervolgens behandelt hij uitvoerig en gedegen de gevolgen van de directe heffing, waarbij hij de inkomstenbelasting als prototype neemt. Uit het zeer belangwekkende en wetenschappelijk hoogstaande betoog stip ik hier slechts aan, dat de schrijver tot de conclusie komt, dat — uitgezonderd een hier niet over te nemen geval — het door een directe heffing tot een *gegeven totaalbedrag* veroorzaakte consumtie*verlies* kleiner zal zijn naarmate het tarief van de heffing progressiever is (blz. 55).

Daarna bespreekt hij de indirecte heffing, waarbij hij als voorbeeld neemt de omzetbelasting op consumtiegoederen en bepaalde diensten met een algemeen, niet-gedifferentieerd tarief. Een zoodanige belasting leidt tot een prijsstijging der daarbij betrokken goederen en vervolgens tot een afneming van de consumtie, welke afhangt van de elasticiteit van de vraag naar consumtiegoederen (= de prijselasticiteit van het verbruik). Deze elasticiteit is hooger — en daarmee ook de druk van bovengenoemde heffing op de consumtie —, naarmate het inkomen van een individu lager is; bij de zeer lage inkomens gaat iedere heffing ten koste van de consumtie, bij de zeer hooge blijft de consumtie onaangetast; de meerderheid der gevallen ligt tusschen deze grensgevallen (blz. 59).

Het onderwerp van § 9 is het dynamisch aspect, ofwel het conjunctuurprobleem. Allereerst motiveert hij waarom hij zich beperkt tot de directe heffing; zulks is het geval omdat z. i. een indirecte heffing kan worden herleid tot een degressieve directe heffing. Wegens het degressieve karakter van indirecte heffingen acht hij deze belastingen nadeelig uit het oogpunt van zoo hoog mogelijk opvoeren der consumtie (blz. 68).

De schrijver gaat voorts uit van een „normale situatie" waarbij de belastingen naar verschillende tarieven kunnen worden geheven, doch zoodanig, dat zij alle een gelijke opbrengst opleveren. Daarna vergelijkt hij deze situatie met een baisse- en met een hausse-situatie en gaat na, hoe de belastingopbrengst fluctueert bij verschillende mate van progressiviteit der tarieven. Het resultaat is onzeker en afhankelijk van den aard der inkomensverdeeling. Als gevolg hiervan kan ook de invloed van de progressie op de fluctuatie van de consumtie niet worden voorspeld, zonder dat nieuwe veronderstellingen ingevoerd worden. Hoe gaarne de schrijver ook zou willen, de positieve invloed van progressieve tarieven op consumtiestabilisatie is minder duidelijk aanwijsbaar dan die op vergrooting der consumtie.

In het derde hoofdstuk verlaat de schrijver het theoretisch terrein en gaat hij zijn studie demonstreeren aan de hand van een uitgewerkt concreet voorbeeld.

Thans overgaande tot een critische beoordeeling van het boek, breng ik den schrijver gaarne hulde voor de streng wetenschappelijke behandeling van het zeer moeilijke onderwerp, waarvan de belangwekkendheid wel voldoende uit het bovenstaande overzicht kan worden afgeleid.

Vanzelfsprekend moest de schrijver talrijke abstracties maken. Wanneer hij dan ook bij herhaling en met grooten nadruk erop wijst, dat hij zijn onderzoek beperkt tot de wijze van *heffing* van de belasting en dat hij dus met opzet de *besteding* van de belastingopbrengst bij zijn onderzoek naar den invloed op de consumtie als een *gegeven* aanvaardt, dan heeft hij daartoe het volste recht.

Het is blijkbaar de bedoeling van den schrijver, dat bij een gegeven totale opbrengst aan belastingen — b.v. ongeveer *f* 900 millioen over 1938, van welk jaar hij in hoofdstuk III bij zijn voorbeeld uitgaat (totaal van alle inkomens over dat jaar *f* 4865 millioen) — de besteding van deze opbrengst gelijk blijft. Hij gaat dan experimenteeren met de *wijze* waarop de *f* 900 millioen worden *geheven*. Bijvoorbeeld geheel in den vorm van een directe inkomstenbelasting of geheel als een omzetbelasting op consumtiegoederen en bepaalde diensten, om bij de twee door den schrijver naar voren gebrachte typen te blijven.

Maar de schrijver maakt het zijn lezers niet gemakkelijk om hem te dezen opzichte geheel te volgen. Want op blz. 42 stelt hij opeens een geheel ander uitgangspunt, n.l. (cursiveering van mij):

> „*Uitgaande van een situatie zònder belastingheffing in enigerlei vorm* — toestand, waarin dus voor den individuelen inkomenstrekker het enige alternatief bij de besteding van zijn inkomen is òf consumeren òf sparen —, wil op een gegeven moment de overheid uit het nationale inkomen een bepaald bedrag in de vorm van belastingen tot zich trekken.”.

En op blz. 43 wordt dit in andere woorden herhaald:

> „Het op te lossen probleem is derhalve: *als wij uitgaan van een situatie zonder belastingheffing* en vervolgens aannemen, dat de overheid een bepaald bedrag uit het nationale inkomen tot zich wil trekken in de vorm van belasting, en dat zij tot dat doel een algemene inkomstenbelasting heft, welk deel van de gewenste belastingopbrengst komt dan ten laste van de consumptie?”

Nu wordt de situatie echter een geheel andere bij de veronderstelling, voorkomende op de blz. 42 en 43, dan bij die welke op blz. 25 is gegeven en welke ik hierboven (in de alinea, voorafgaande aan de citaten) in mijn eigen woorden weergaf.

Hoe dit ook zij, ik zal deze andere situatie niet verder uitwerken en mij beperken tot het laatst bedoelde standpunt dat de schrijver klaarblijkelijk op het oog heeft gehad.

In deze opvatting heb ik er bezwaar tegen, dat hij — zoodra hij de gevolgen van een indirecte heffing t. a. v. de consumtie gaat bespreken (blz. 59) — aanneemt:

> „Zowel in deze als in welke andere vorm ook toegepast, zal een indirecte heffing altijd resulteeren in een stijging van het prijsniveau der betrokken goederen (dat wil in casu zeggen stijging van de kosten van levensonderhoud). In welke mate een gegeven prijsstijging de vraag naar, dus het verbruik van, de betreffende goederen zal doen reageren, hangt af van de z.g.n. elasticiteit van de vraag.".

Het laatste is in zijn algemeenheid stellig juist, maar vermoedelijk ziet de schrijver iets over het hoofd.

Hij gaat uit — zulks blijkt ook uit zijn voorbeeld in het derde hoofdstuk — van een *bepaalde* wijze van belastingheffen. Te onzent bestond deze in 1938 in een mengsel van tal van belastingen, directe en indirecte, persoonlijke en zakelijke. Wij zullen de plank wel niet ver mis slaan, indien wij deze situatie algemeen als uitgangspunt aanvaarden.

Wat doet nu de schrijver? Hij gaat *veronderstellen*:

a. dat dezelfde som uitsluitend door directe belastingen wordt opgebracht (prototype: inkomstenbelasting);

b. dat dezelfde som wordt verkregen uit de opbrengst van indirecte belastingen (prototype: omzetbelasting op consumtiegoederen en bepaalde diensten).

In geval *a* zal er stellig een wijziging in de vraag naar bepaalde goederen en diensten optreden. De lagere inkomens worden geringer belast; zij zullen levensmiddelen en dergelijke artikelen in grootere mate vragen. Daarentegen zal het sparen afnemen en zullen weeldegoederen minder worden gevraagd.

In geval *b* treden eveneens verschuivingen in de vraag op. Nu zullen de lagere inkomens zwaarder worden belast, zoodat zij *minder* noodzakelijke gebruiksgoederen zullen gaan koopen; daarentegen zal het sparen en zal de vraag naar weeldegoederen toenemen.

Dit zijn eenige aanwijzingen omtrent de uitersten; daartusschen liggen andere verschuivingen.

Maar hoe dit ook zij, het is onjuist om te betoogen, dat in het geval *b* stellig een prijsstijging tot de hoogte van de belasting zal intreden; verhoogingen zullen bij de artikelen, welke de eerste levensbehoeften bevredigen, stellig optreden, doch het is ook mogelijk dat goederen met een elastische vraag minder in prijs zullen worden verhoogd. De schrijver gaat in zijn betoog vermoedelijk uit van de situatie, dat er vóór de wijziging geen belasting werd geheven; hij stelt zich dan weer op het door hem op blz. 42 en 43 ontwikkelde, hier boven geciteërde standpunt. Doch ook bij deze opvatting vind ik zijn hierboven weergegeven betoog *te* algemeen. Een indirecte heffing zal *niet* „altijd"

resulteeren in een stijging van het prijsniveau, omdat tengevolge van de besteding van de opbrengst van deze belasting de vraag *in haar geheel genomen* gelijk blijft, behoudens *a*. dat vertragingen intreden en *b*. dat deze gelijkheid wordt verstoord, indien degenen bij wie de belasting-opbrengst wordt besteed *meer* zullen sparen dan zij bij wie de belasting werd onttrokken (hierbij is o. m. van beteekenis of een belangrijk bedrag van de belastingopbrengst wordt bestemd voor aflossing op schulden). In het algemeen genomen kan men stellen, dat de voornaamste reacties zullen zijn niet zoozeer inkrimping van, doch verschuivingen in de vraag.

Het komt mij derhalve voor, dat de schrijver niet kan volhouden hetgeen hij op blz. 59 eveneens beweert:

> „daarmee is dan dus de mogelijkheid geopend om de vraag naar het effect van een indirecte heffing uit een oogpunt van consumptie-maximering op te lossen op een wijze, waartegen ook op theoretische gronden geen enkel bezwaar zal kunnen worden ingebracht.".

Ook om enkele andere redenen kan t. a. v. zijn uiteenzetting over de indirecte wijze van heffen niet die algemeene strekking worden aanvaard welke hij er aan toekent.

In de eerste plaats is een omzetbelasting op louter consumtiegoederen en *bepaalde* diensten (blz. 56/59) — bedoeld zullen wel zijn: diensten welke rechtstreeks aan consumenten worden bewezen — in de praktijk niet uitvoerbaar. Zelfs een omzetbelasting, welke uitsluitend bij detaillisten zou worden geheven, heeft niet het door den schrijver bedoelde karakter. Hoe zou men in de praktijk kunnen elimineeren de spijkers en andere benoodigdheden welke ambachtslieden in een winkel van ijzerwaren koopen? Hoe de artikelen welke een restauranthouder bij bakker, slager, kruidenier enz. koopt? Men kan deze voorbeelden gemakkelijk met verscheidene andere vermeerderen.

En verder is de schrijver blijkbaar stilzwijgend uitgegaan van de opvatting, dat de overdracht van de indirecte belastingen zich inderdaad voltrekt op de wijze zooals de wetgever zich zulks voorstelt (blz. 64). Maar dit is een *te* gewaagde abstractie, waardoor de stelling „een algemeene indirecte heffing met *uniform* tarief kan *steeds* worden herleid tot een directe heffing" (blz. 66) veel te boud wordt. Bovendien komen dergelijke uniforme tarieven in de praktijk bijna niet voor!

Zooals hierboven reeds is gezegd, stelt de schrijver aan een ideaal belastingstelsel deze twee eischen: het moet dienstbaar zijn aan het stabiliseeren en aan het zoo hoog mogelijk opvoeren van de consumtie.

Wat betreft de opvoering der consumtie staat de schrijver mede op het standpunt dat de belastingen moeten werken met stabiele *tarieven*. Als belangrijk argument ten gunste van dit standpunt voert hij aan, dat

aldus een element van onzekerheid in de toekomstverwachtingen van het publiek wordt uitgeschakeld. Het komt mij voor dat de schrijver hier iets wenscht dat onmogelijk te verwezenlijken zal zijn. Hoe kan men — ook in een democratisch land — stabiliteit in de belastingtarieven garandeeren?

De schrijver is van oordeel dat, indien deze tarieven gegarandeerd zullen worden, aan enkele der voornaamste motieven voor het aanhouden van kasvoorraad — dus voor het uit een oogpunt van doorstroomen van inkomens zoo nadeelig oppotten — een deel van hun kracht zou worden ontnomen (blz. 33/34). Dit argument kan alleen slaan op verhooging van tarieven omdat men voor verlaging van tarieven uiteraard niet oppot; doch zou het inderdaad zoo zijn dat belastingschuldigen gaan oppotten omdat de kans bestaat dat belastingtarieven worden verhoogd? Op dit oogenblik maken wij het feit mede dat menschen hebben opgepot om hun bezit voor den fiscus te verzwijgen; men komt er dus niet mede voor den dag, ook al zouden de tarieven worden verhoogd. Hier komt nog bij dat, indien men in de hausse tarieven verhoogt, dit oppotten zelfs economisch gunstig zou zijn.

Men versta mij wel: ik ben een voorstander van hoogere tarieven in de hausse; men moet dus niet, zooals dat vroeger wel gebruikelijk was, in die phase overgaan tot verlaging van de tarieven. Bij verhooging in den opgang kan bovendien de conjunctuur-reserve, welke de schrijver op blz. 35 behandelt, nog hooger worden opgevoerd.

Ik vraag mij trouwens af of de schrijver in § 9 zelf niet voorstander wordt van wisselende tarieven (zie vooral blz. 68).

Alvorens nu over te gaan tot het aangeven van de conclusie waartoe de schrijver is gekomen, vind ik het doelmatig eerst nog enkele detailpunten naar voren te brengen.

Ik acht het niet juist om alle inkomsten — en dan bedoeld ik hier uiteraard mede: *netto*-inkomsten — van overheidslichamen te bestemmen tot afgeleide inkomsten (blz. 17/18). De schrijver beweert dat dergelijke inkomsten zijn afgeleid uit de (bruto-)inkomsten van particuliere personen en van oncernemingen en tenslotte ook weer via deze beide kanalen in de circulatie terugvloeien, zoodat zij geen deel uitmaken van het netto-maatschappelijk inkomen. Maar ook de inkomsten welke een textielfabriek verwerft, zijn afgeleid uit de bruto-inkomsten van particuliere personen en ook haar inkomsten vloeien weer via particuliere personen en ondernemingen in de circulatie terug. Of moet ik aannemen, dat de schrijver de overheidswerkzaamheden slechts „productief" acht, voorzoover zij geschieden in haar ondernemingen? Ik acht dit standpunt bij een ruim productiebegrip niet houdbaar. Indien men b.v. met Taussig aanneemt, dat produceeren is „to place

utilities", dan doet de overheid dit bij *alle* haar werkzaamheden.

Ook heb ik bezwaar tegen de voorstelling welke de schrijver van het zoo gezegde belasting„offer" geeft. Hij betrekt dit offer op de goederen welke de belastingbetaler moet ontberen — direct of indirect —[1] (blz. 68); hij schenkt daarbij ten onrechte in geen enkel opzicht aandacht aan hetgeen ieder van de overheid in den vorm van goederen en diensten, soms ook in geld, terugontvangt.

En thans de conclusie, welke wij vinden op blz. 76. Zij luidt: „Het voorgaande overziend, blijkt dus, *dat het uiteindelijk effect der fiscale politiek voor de mate van stabilisering der consumptie vooralsnog niet volkomen ondubbelzinnig vaststaat.*".

Deze negatieve conclusie acht ik juist, te meer omdat de schrijver haar heeft gebaseerd op een uniforme omzetbelasting, uitsluitend op consumtie-artikelen, als type van een indirecte belasting. In werkelijkheid komt deze niet voor en daardoor kan de degressie nog scherper optreden. Anderzijds kan deze bij bepaalde categorieën (de consumenten) worden tegengewerkt door het niet of niet volledig slagen van die overdracht, doch dit verschijnsel heeft bij andere categorieën (de producenten) óók een degressie tengevolge. De werkelijkheid zal dus veel gecompliceerder zijn dan de schrijver heeft vermoed, waardoor het resultaat nog onzekerder wordt.

Zekerheid hebben wij wèl ten aanzien van de vergrooting van de „propensity to consume", welke het gevolg is van progressieve heffingen; dit blijkt ook in de voorafgaande paragraaf van dit boek.

Samenvattend ben ik van oordeel dat de schrijver met deze doorwrochte studie, die ik met groote belangstelling heb gelezen, baanbrekend werk heeft verricht. Zeker, ik zou liever hebben gezien, dat hij zich niet alleen academisch doch ook praktisch zou hebben georiënteerd, omdat de economisten in dezen tijd op den grondslag van hun theorie in de praktijk leiding moeten geven. Dit alles verhindert niet, dat de schrijver volkomen gerechtigd is zich te beperken tot de theorie en dat hij daarin de abstracties kan maken, welke hij gewenscht acht. Ik beschouw zijn studie dan ook als een oriëntatie voor hen die verder op dit terrein onderzoekingen willen verrichten. Mogen dezen zich meer praktisch oriënteeren, doch mogen zij ook gebruik maken van de gegevens welke in dit boek zijn te vinden en waarvan zij stellig profijt kunnen trekken. De wijze waarop de schrijver zijn studie heeft opgevat en heeft uitgewerkt, vinde navolging. Moge het echter evenmin de laatste vrucht van zijn pen zijn. SMEETS.

[1]) De schrijver zegt dit ten deele anders (blz. 63), maar m. i. komt het hier op neer.

The influence of taxation on consumption by dr. J. H. Spiegelenberg

This study, dealing with "The influence of taxation on consumption" is the thesis for which the author was granted his degree at the Netherlands Economic University, Rotterdam; it treats of the influencing of economic fluctuations and structure. He devotes special attention to the effect of taxes on consumption and that exclusively in so far as this effect is determined by the way in which the taxes are *levied.*

In chapter I, which is the introduction, he deals with the place occupied by his subject in the policy on economic fluctuations and structure.

In the first section he defines the concept ,,policy in the field of economic fluctuations''; its aim is to promote the regular flow of incomes, or, in other words, to prevent stagnation (and congestion) in the flow of incomes. One of the subjects raised in this connection may be the stabilization of consumptive expenditure; it is just this stabilization he wishes to study, not because he starts from a onesided causality on the part of consumption (principle of acceleration) but because, quantitively, consumptive expenditure is so important that its stabilization will have a stabilizing effect even on the whole of economic life.

That is why in section 2 he specially tries to find out what significance should in this connection be attached to taxation policy, because this is a means of affecting consumptive expenditure indirectly. In this chapter he already states expressly that consumption is influenced not only by the method of *levying* taxes but also — in the opinion of the reviewer this is certainly equally, if not more important — by the expenditure of the yield of taxes. He restricts himself to the policy of levying, taking as a basis a situation in which there is a *given total yield* of the taxes and a *given* expenditure of this yield.

In section 3 the author discusses structure-policy, the principal point being at what level consumption should be stabilized; he proves to be in favour of the view which considers the *highest possible level* of consumptive expenditure desirable and explains this by means of Keynes' concept ,,structural under-consumption''. He now demonstrates that the various possible methods of levying taxes have each a different influence on the consumption-level.

In section 4 the author repeats that stabilization is not the only thing that counts, but that it is equally important to raise consumption to a maximum. Taking these desiderata as a basis, — and ignoring other criteria — the "ideal" system of the levying of taxes would be the one that did as much justice as possible to both wishes simultaneously. Here the author introduces a new demand: the rates should remain constant; his reason for this demand will be discussed below.

In section 5 the writer justifies the method he has applied in his study.

In section 6 he admits that, generally speaking, in the first few years after the war the raising of consumption to the highest possible level is not opportune; his study can only in a few years be of practical interest to the Netherlands but preparations can be made now.

Chapter II is devoted entirely to theoretical orientation. The author gives evidence of great clearness combined with the gift of sharp analysis. Another outstanding feature is that he knows how to classify the matter systematically and correctly.

In section 7 he makes some general remarks.

The next section deals with the static aspect or the *problem of structure*. He tries to trace — the total yield of the tax being given — which kind of tax and which rate is attended with a maximum of consumptive expenditure. He assumes that a given total amount in taxes is withdrawn by the State from national economy and tries to find out what part is taken up by consumption. The smaller this part, the larger the total consumption that is left. The amount of this part changes:

(a) according to the kind of tax (direct or indirect);

(b) according to the nature of the rate (more, less or not progressive).

Then he deals at length and thoroughly with the consequences of direct levying, taking income-tax as a prototype. Of this very interesting and scientifically well-considered exposition only the conclusion is mentioned here. The writer comes to the conclusion that — apart from a case which will not be mentioned — the *loss* of consumption caused by direct taxation to a *given total amount* will be smaller according as the rate of the tax is more progressive.

Next he discusses indirect taxation, taking as example the turnover tax on consumption goods and certain services with a general non-differential rate. Such a tax leads to a rise in price of the goods involved and then to a decrease in consumption, which depends on the elasticity of the demand for consumption goods. This elasticity — and at the same time the burden of the above tax on consumption — is greater according as an individual's income is lower; in the case of very low incomes any tax reduces consumption, in the case of very high incomes consumption remains unaffected; the majority of cases is between these two borderline-cases.

The subject of section 9 is the dynamic aspect or the problem of economic fluctuations. First he explains why he confines himself to direct taxation; it is because, in his opinion, an indirect tax can be reduced to a degressive direct tax. Because of this *degressive* character he considers this kind of tax disadvantageous from the point of view of raising consumption as high as possible.

The writer starts from a „normal situation", in which taxes can be

levied according to different rates, but so that they all give an equal yield. Then he compares this situation with slump and with boom conditions and considers the fluctuations in the yield of taxes with various degrees of progressiveness in rates. The result is uncertain and depends on the nature of distribution of incomes. Consequently the influence of progressive taxation on the fluctuation of consumption cannot be predicted without introducing new suppositions. The author is sorry to say that the positive influence of progressive rates on the stabilization of consumption cannot be indicated so clearly as the influence on the increase in consumption.

In Chapter III the author leaves the theoretical sphere and begins to demonstrate his study in the light of an elaborate concrete example.

In the critical review of the book, the reviewer compliments the author on his strictly scientific treatment of the very difficult subject, the importance of which will be sufficiently clear from the above survey.

The reviewer then makes some remarks about the writer's lack in sharpness in the definition of an abstraction he made. Then a view combated, in which the author assumes that an indirect tax will always result in a rise of the price level of the goods involved. The reviewer remarks that the author takes as a basis — as also appears from his example in chapter III — a *given* method of levying taxes. The author then *assumes*:

(a) that the same amount is yielded exclusively by direct taxation (prototype: income tax);

(b) that the same amount is obtained from the yield of indirect taxation (prototype: turnover tax on consumption goods and certain services).

In case a. there will no doubt be a modification in the demand for certain goods and services. The burden of taxation on lower incomes is smaller; this will create an increased demand for foodstuffs and similar articles. On the other hand, saving will decrease and the demand for articles of luxury will be smaller.

In case b. there will also be alterations in the demand. The burden on low incomes will now be heavier, so that they will buy *less* essential consumption articles; on the other hand, saving and the demand for articles of luxury will increase.

These are some indications about the extremes; between these there are other moderations.

Be this as it may, it is, in the reviewer's opinion, wrong to say that in case b. there will certainly be a rise in prices to the amount of the tax; no doubt there will be rises in the case of the essential articles, but it is also possible that the price of goods with an elastic demand will rise less.

Probably, the author in his argument starts from the situation that prior to the change no tax was levied. But even in the case of this view the reviewer thinks the writer's argument *too* much in general terms. An indirect tax will *not* „always" result in a rise of the price level, because, owing to the spending of the yield of this tax, demand *as a whole* remains the same, except for the fact that a) delays will occur and b) the equality is disturbed if those on whom the yield of the tax is spent will save *more* than those from whom the tax was withdrawn (here an important factor is whether a considerable amount of the yield of the tax is used to redeem debts). Generally speaking, it may be stated that the principal reactions will be modifications rather than dwindling of the demand.

In the reviewer's opinion, the above influences are the author's conclusion.

There are some more reasons why, with regard to the exposition of the indirect method of taxation, the general significance he attaches to it cannot be accepted.

In the first place, the reviewer considers a turnover tax only on consumption goods and *certain* services — probably the author means services to consumers direct — impracticable. Even a turnover tax levied on retailers only has not the character the author has in mind.

Besides, the author has apparently taken it for granted that the transfer of the indirect taxes actually takes place on the lines the legislator has in view. But this abstraction is *too* daring, which makes the thesis: „a general indirect tax with a *uniform* rate can *invariably* be reduced to a direct tax", much too bold. Moreover, such uniform rates are very rare in actual practice!

As was said before, the author makes these two demands of an ideal system of taxation: it must serve to stabilize consumption and to raise it to the highest possible level.

As regards the raising of consumption, the author is also of opinion that taxes should operate with stable *rates*. An important argument in favour of this view put forward by him, is that thus an element of uncertainty in the outlook of the public is eliminated.

It seems to the reviewer that here the author wishes something that cannot possibly be realized. How can — even in a democratic country — stability in tax rates be guaranteed?

The author is of opinion that, if these rates are guaranteed, some of the principal arguments in favour of the keeping of a supply of cash — i. e. in favour of the hoarding of money, which is so undesirable with a view to the regular flow of incomes — would have been refuted. This argument can refer only to an increase in rates, because, naturally, one does not hoard money for a reduction in rates; but would

taxpayers really hoard, because there is the risk of an increase in tax rates? At present it occurs in the Netherlands that people have hoarded in order to keep their property a secret from fiscal authorities; they do not tell the authorities, even if rates should be increased. Moreover, if rates should be increased in a boom, this hoarding would even be economically favourable.

The reviewer is in favour of higher rates in a boom; it is therefore unwise to reduce rates in that phase, as was sometimes done in former times.

Further, the reviewer discusses some details; he is of opinion that the State is always producing and has no ,,derived" but an original income and that in determining the burden of taxation allowance should be made for the services rendered to citizens by the State.

Finally the reviewer discusses the author's conclusion: "Surveying what precedes, it is found *that the ultimate effect of fiscal policy for the degree of stabilization of consumption is not yet firmly established*".

The reviewer considers this negative conclusion right, the more so because the author has based it on a uniform turnover tax only on consumption articles, as a type of an indirect tax. In actual practice this tax does not occur and consequently degression can be even sharper. On the other hand, it can be opposed in the case of certain categories (consumers) owing to the transfer not being (completely) successful, but this phenomenon also causes degression among other categories (producers). The reality will, therefore, be much more complicated than the author presumed, which makes the result even more uncertain.

There is certainty, however, with respect to the ,,propensity to consume", which is the result of progressive taxes. This appears also from the preceding section of the book.

Summarizing, the reviewer is of opinion that with this elaborate study the author has done epoch-making work. True, he would have preferred not only academical orientation but also practical orientation, because in these days economists have to take leading positions in practice, on the basis of their theory. SMEETS.

Korte bespreking van ,,Systematische staatsrechtsstudie". Dies-rede van Dr. J. R. Stellinga, docent voor Staats- en Administratief recht aan de Rijksbelastingacademie.

De auteur van deze belangwekkende rede betoogt dat de bestaande handboeken op het gebied van het staatsrecht bij de behandeling van de stof, grootendeels de veelal gebrekkige systematiek van de Grondwet volgende, aldus meer de staatsinrichting behandelen dan dat zij een wetenschappelijke bearbeiding van het staatsrecht geven. Zoo wordt, naar de auteur opmerkt, om een voorbeeld te geven, de wetgevende

macht of het bestuur niet als een geheel behandeld, maar wordt telkens bij de behandeling van het Rijk, de provinciën, de gemeenten en de waterschappen, de wetgevende macht en het bestuur van de desbetreffende eenheid besproken. Hij acht het verder niet juist dat de behandeling van het staatsrecht in het algemeen niet verder gaat dan hetgeen in Grondwet en organieke wetten wordt behandeld en niet verder doordringt in de details der wetgeving. Met dit laatste punt het onderscheid tusschen staatsrecht en administratief recht rakende, verdedigt hij een qualitatieve onderscheiding tusschen beide deelen van het recht, aansluitende bij die, welke door Van Vollenhoven is gegeven. Hij beschouwt als staatsrecht het complex van rechtsvoorschriften dat overheidsorganen instelt en daaraan de algemeene bevoegdheden toekent, alsmede de nauw met de algemeene staatsstructuur verband houdende rechten en verplichtingen der burgers; het administratief recht bevat dan de regels voor het handelen der overheidsorganen ter uitoefening van de functies: wetgeving, bestuur, politie en rechtspraak, terwijl daarbij dan tevens behooren de in verband met deze activiteit aan de burgers opgelegde bijzondere verplichtingen, al of niet correspondeerende met bijzondere bevoegdheden der overheidsorganen.

Bij de systematische studie van het staatsrecht verdient het, naar zijn meening, aanbeveling uit te gaan van het navolgende schema:

a. algemeen gedeelte (de organen der overheid, het grondgebied, het personensubstraat);

b. de wetgeving;

c. het bestuur;

d. de politie;

e. de rechtspraak.

Aan de hand van dit schema betoogt de auteur, dat bij zoodanige behandeling vanzelfsprekend de verschillende in juridisch opzicht belangrijke problemen aan de orde komen en worden losgemaakt van de bijzondere aspecten waaronder zij, als het ware, te hooi en te gras, in de bestaande wetgeving en handboeken zijn behandeld. De auteur wijst hier inderdaad een wonde plek aan: de behandeling van het staatsrecht heeft inderdaad in vele opzichten iets fragmentarisch en niet ontkend kan worden dat bij den opzet van den auteur een aantal problemen — waarvan vele interessante voorbeelden worden gegeven — in een meer wetenschappelijk verantwoord algemeen verband wordt geplaatst. Het nut van een zoodanige behandeling van de stof dus erkennende, ben ik niet overtuigd dat op deze wijze de hier zich voordoende crux is overwonnen. Indien n.l. de auteur de regelen voor het handelen der overheidsorganen ter uitoefening van de verschillende functies en de bijzondere verplichtingen der burgers als administratief recht aanmerkt en niet als staatsrecht, en ze dus onttrekt aan de door hem verdedigde systematische behandeling van het staatsrecht,

wordt dan niet eveneens — uit wetenschappelijk-juridisch opzicht — een kunstmatige scheiding aangebracht tusschen die regelen en bijzondere verplichtingen eenerzijds en de *algemeene* bevoegdheden van de overheidsorganen en de „nauw met de algemeene staatsstructuur verband houdende rechten en verplichtingen der burgers" anderzijds, categorieën, welke immers in politiek opzicht wel kunnen worden onderscheiden, maar niet — althans niet principieel — in juridisch opzicht een ander karakter dragen. En wanneer de auteur opmerkt dat in bij de door hem voorgestane behandeling van het staatsrecht niet mag ontbreken de behandeling van de waarborgen voor een deugdelijke uitoefening van de functies, dan vraag ik mij, aan de hand van de door hem gegeven definities van staatsrecht en administratief recht af, of dit nog wel valt onder staatsrecht („complex van rechtsvoorschriften, dat overheidsorganen instelt en daaraan de algemeene bevoegdheden toekent") en niet veeleer onder administratief recht („regels voor het handelen der overheidsorganen ter uitoefening van die functies"). Met betrekking tot de behandeling van de door hem genoemde adviseerende functie van bijv. districtshoofden der arbeidsinspectie verdwijnt te dien aanzien bij mij zelfs elken twijfel. Ik kan niet anders zien dan dat, in juridisch-wetenschappelijk opzicht, geen verantwoorde qualitatieve scheiding tusschen staatsrecht en administratief recht kan worden gemaakt, omdat hier in waarheid een eenheid aanwezig is, welke, gelijk Kranenburg dat doet, alleen om redenen van utiliteit gesplitst in twee groepen regelen kan worden behandeld. En ook, indien bij dat vraagstuk van meer of mindere doelmatigheid het systeem van den auteur meer voordeelen — voordeelen zijn er ongetwijfeld — mocht vertoonen dan het tot dusverre gevolgde systeem, dan zou ik toch in geen geval, gelijk de schrijver doet, van laatstbedoelde wijze van behandeling willen ontkennen dat ook dit een wetenschappelijke behandeling van staatsrecht kan zijn — en in de bekende handboeken ook *is* — en niet een van staatsinrichting.

Van den Berge.

Systematic study of constitutional law by Dr. J. R. Stellinga.

In the Dutch manuals of constitutional law the system of the constitution and of the principal laws concerning state organization is more or less traced. So they give an idea of this organization rather than a survey of constitutional law in its juridical character. This method, too, has the disadvantage of not penetrating far enough into the details of state organization as determined in more special laws, ordinances, by-laws etc.

Instead of following this treatment we should do better to adopt a systematical one. This method is conducted according to the following scheme:

a. a general part (drawing up a list of the principal state authorities, discussing territorial matters etc.);

b. legislation
c. administration
d. police
e. jurisdiction
} the four functions to be found in every government;

f. the rights and obligations of the individual.

The points *b—e* should be considered not only as far as the central authorities are concerned, but also with regard to the various local authorities.

A great advantage, too, of the systematical method is that it is better suited for the study of comparative law, because it is not based upon the different state organizations, but on juridical forms which will be seen to resemble each other in many respects. VAN DEN BERGE.

L'étude systématique du droit constitutionnel par Dr. J. R. Stellinga.

Dans les manuels Néerlandais du droit constitutionnel le système de la constitution et des principales lois concernant l'organisation de l'Etat, est plus ou moins tracé. Ainsi ces manuels donnent une idée de cette organisation plutôt qu'un sommaire du droit constitutionnel quant à son caractère juridique. Cette méthode a aussi le désavantage de ne pas entrer assez profondément dans les détails de l'organisation de l'Etat, tels qu'ils sont déterminés dans des lois plus spéciales, règlements, règlements locaux, etc.

Au lieu de suivre ce traitement, l'adoption d'un traitement systématique est préférable. Cette méthode est conduite par l'auteur selon le schéma suivant:

a. une partie générale (principales autorités de l'Etat, questions d'ordre territorial, etc.);

b. législation
c. administration
d. police
e. juridiction
} ces quatre fonctions se retrouvent dans chaque Etat;

f. les droits et les obligations de l'individu.

Les points *b—e* devraient être considérés non seulement en tant qu'il s'agit des autorités centrales, mais aussi par rapport aux différentes autorités locales.

Un autre grand avantage de la méthode systématique est, qu'elle se prête mieux à l'étude du droit comparé, étant donné qu'elle n'est pas basée sur les différentes organisations de l'Etat, mais sur des formes juridiques qu'on verra se ressembler sous beaucoup de rapports.

VAN DEN BERGE.

TWEEDE INTERNATIONALE BELASTINGCONGRES

In de maand September van dit jaar zal te 's-Gravenhage het *2e Internationale Belastingcongres* plaats vinden, georganiseerd door de I. F. A. (Internationale Vereeniging voor Financieel en Fiscaal Recht). De te behandelen onderwerpen hebben zoowel juridische als economische en fiscaal-technische aspecten.

De voorbereiding van zulk een congres stelt hooge eischen aan de organisatoren. Het hier te lande gevestigde Algemeen Secretariaat der I. F. A. (Secretaris: Mr. W. R. Emmen Riedel, Mesdagstraat 116, Den Haag, tel. 774666), dat met de voorbereiding van het congres is belast, doet een beroep op pas afgestudeerde en eventueel ook op aan het eind hunner studies verkeerende juristen, economen, surnumerairs der belastingen en accountants om zich voor vrijwilligen bijstand aan dit zoo nuttige en belangwekkende congres beschikbaar te stellen.

Nadere inlichtingen verstrekt het secretariaat voornoemd.

LA CRÉATION DES FRANCS COLONIAUX DANS L'UNION FRANÇAISE

PAR

PAUL REUTER

Professeur à la Faculté de Droit d'Aix, Conseiller technique à la Vice-Présidence du Conseil

Introduction

Au mois de décembre 1945, la France créait dans différents territoires d'Outre-Mer des monnaies nouvelles sous le nom de francs coloniaux. L'histoire déjà si riche et si mouvementée des finances publiques coloniales s'enrichissait ainsi d'un chapitre nouveau qui souleva de suite des controverses passionnées. Avant de présenter les grandes lignes d'une réforme très complexe il n'est pas inutile de situer ce problème qui intéresse à la fois le droit et l'économie des territoires coloniaux — les finances publiques — et l'économie politique.

Dans la crise que traversent actuellement tous les systèmes coloniaux les moindres innovations risquent d'entraîner des répercussions inattendues et considérables. Les Etats qui possèdent encore des territoires outre-mer ne peuvent prétendre résoudre leurs difficultés en parfaite indépendance les uns des autres. L'organisation internationale actuelle, la solidarité de fait qui lie les différentes parties du monde, conduit à affirmer ces influences réciproques. L'Empire britannique (en ce qui concerne les colonies de la couronne), la France, les Pays-Bas et le Portugal partagent d'une certaine manière des destinées identiques. Or la création de monnaies coloniales pose immédiatement une question très générale dont l'importance n'a pas besoin d'être soulignée: les liens qui unissent la Métropole et ses territoires d'outre-mer sont-ils réserrés ou relâchés? Sans être spécialistes des questions coloniales, tous ceux qui les ont abordées savent combien les institutions financières et monétaires présentent une physionomie originale dans les territoires d'outre-mer. C'est leur étude qui donne souvent des indications précises parce que chiffrées, sur un certain nombre de questions essentielles: la richesse réelle des territoires — l'utilisation des colonies au profit de la Métropole — le degré exact de leur indépendance, etc. . .

Mais en dehors même de ses aspects purement coloniaux, le problème des monnaies doit être considéré du point de vue plus général des finances publiques. Les relations entre le crédit public et le régime des monnaies sont connues. Mais il y a aussi un aspect fondamental des finances publiques qui relève de ce que l'on pourrait appeler le „fédéralisme financier". Si d'un point de vue constitutionnel on appelle système fédéral *au sens large* tout système qui groupe des territoires en un tout cohérent, tout en laissant une marge d'indépendance suffisante à chacun d'entre eux, on rencontre un problème essentiel, celui de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les divers territoires qui le composent. Sur le plan financier cela se traduit par une distribution à la fois des dépenses et des recettes, par l'attribution du droit de battre monnaie, de contrôler les changes, etc. . . L'existence d'une monnaie unique circulant librement a toujours été considérée comme une des conditions d'existence d'un Etat fédéral *proprement dit*. Au moment où les empires coloniaux se transforment en „Unions" encore mal définies, un des problèmes essentiels de ces constructions politiques futures est celui de la monnaie. Il n'est pas besoin de rappeler que dans les finances publiques modernes, le problème financier est toujours étroitement lié aux phénomènes économiques: les plans de mise en valeur ou tout autre instrument d'économie dirigée font corps avec le régime financier du territoire envisagé.

Dans le cadre général des problèmes économiques, l'unité monétaire entre la Métropole et les territoires d'outre-mer est liée par des réactions réciproques aux échanges commerciaux. Ceux-ci à leur tour, conditionnent dans le régime général des transferts de capitaux, toute la politique des investissements et par suite de la mise en valeur. Sans doute dès que l'on veut rentrer dans les détails il convient de procéder à une série d'examens concrets car des conditions particulières jouent en fait un grand rôle. C'est ainsi que le régime international dit de la porte ouverte (open door) établi dans beaucoup de territoires outre-mer, peut contrecarrer certaines des conséquences du régime monétaire d'un territoire. Mais d'une manière générale la liaison entre la monnaie et tous les mécanismes économiques n'a pas besoin d'être davantage affirmée ici.

Qu'il s'agisse d'un point de vue strictement colonial, financier ou économique, marquons nettement que nous avons abordé le problème monétaire jusqu'à présent sous un aspect qui est pour nous essentiel. Nous n'examinons pas à titre principal la question de la quantité plus ou moins grande de monnaie qu'il peut être opportun de lancer dans la circulation, ni celle de la nature des instruments monétaires, mais bien celle de *l'unité ou de la multiplicité des monnaies*. Cette question en recouvre une autre plus générale que nous rencontrerons sans arrêt: qu'est-ce exactement qu'une monnaie, quand peut-on dire que deux

monnaies sont identiques, n'en font qu'une seule? D'un point de vue purement théorique la question présente un grand intérêt; elle a de plus un grand nombre d'applications pratiques depuis que les Etats modernes par le monopole des devises et par l'usage des autres instruments de contrôle et de direction économique ont singulièrement compliqué les phénomènes monétaires.

Faute d'une analyse suffisamment réfléchie des grandes erreurs de jugement ont été commises sur la création des francs coloniaux. Nous montrerons que contrairement aux apparences *les francs coloniaux ont restauré au moins provisoirement l'unité monétaire de l'Union française. Celle-ci sur le plan économique a vu son unification marquer des progrès certains.*

Pour clore ces remarques préliminaires, nous voudrions souligner encore une autre perspective que suggère l'évolution financière des systèmes coloniaux. La fin des régimes de domination et d'inégalité qui ont caractérisé l'édification des empires fait rentrer les nouvelles „Unions" en cours d'élaboration dans le cadre plus général des groupements d'Etats ou de territoires du type confédération ou Etat fédéral. A cet égard, malgré la confusion et le désordre de l'époque actuelle, divers essais d'organisation internationale s'efforcent à des niveaux différents, de grouper des territoires, dans des ensembles plus vastes; à côté des grands systèmes, politiques comme l'O.N.U. ou techniques comme le fond monétaire créé à *Bretton-Woods*, d'autres réalisations comme l'Union douanière entre la Hollande, la Belgique et le Luxembourg prouvent que le monde s'organise sur de nouvelles bases. Les leçons qui peuvent se dégager des Unions d'Outre-Mer ne doivent pas être oubliées lorsque l'on examine un problème quelconque d'organisation internationale car les données techniques sont sensiblement analogues dans toutes ces situations. L'originalité des institutions coloniales tend progressivement à disparaître mais loin de diminuer l'intérêt des études consacrées aux territoires d'outre-mer, cela ne fait que les placer sur un plan plus élevé et plus essentiel: celui de l'organisation du monde.

Il nous a semblé que pour présenter une vue d'ensemble de la question, il était nécessaire d'exposer suivant un ordre historique, — tout d'abord les origines de la réforme monétaire, — ses modalités et enfin sa signification économique.

Ie PARTIE

Les origines de la réforme monétaire

Les origines immédiates de la création des francs coloniaux se trouvent dans l'évolution économique des territoires d'outre-mer au cours des années 1940 à 1945. Avant de l'exposer, nous allons brièvement rappeler quelle était la situation monétaire dans l'Empire français avant 1940.

A - *Situation de l'Empire français au point de vue monétaire avant 1940*

Les colonies françaises comme les étrangères ont été et étaient encore en partie le théâtre de phénomènes monétaires particuliers aux pays assez primitifs. On avait noté et étudié la plupart d'entre eux avec beaucoup d'attention. Rappelons-en simplement quelques-uns. En ce qui concernait la monnaie métallique celle-ci a été toujours rare dans les colonies. Les territoires primitifs ont peu de métaux précieux, et les indigènes se servent de coquillages ou de marchandises privilégiées comme instrument d'échange. Plus tard cette rareté risque de se maintenir lorsque la balance des comptes des territoires d'outre-mer est déficitaire. Cette pénurie conduit inévitablement à la multiplicité des monnaies; les autochtones se servent de monnaies diverses provenant de pays voisins ou même lointains. Les autorités administratives reconnaissent parfois légalement cette situation, mais elles sont toujours obligées de la tolérer en fait. Certains pays ont d'ailleurs fait sur une grande échelle des expériences célèbres; ainsi l'Indochine jusqu'en 1930 posséda une monnaie d'argent entièrement distincte du franc français; les fluctuations internationales de la valeur du métal argent obligèrent à renoncer à ce système et depuis 1930 l'Indochine possède une monnaie rattachée au franc.

En 1939, le système monétaire des territoires d'outre-mer est relativement unifié avec celui de la métropole. Tout d'abord toutes les colonies ont comme *unité monétaire* le franc français, sauf l'Indochine et les Etablissements français des Indes. La première a comme unité monétaire la piastre, mais celle-ci n'est par rapport au franc qu'une monnaie de compte, car son rapport avec le franc est immuable et fixé à dix francs. Seuls les Etablissements français de l'Inde ont une monnaie entièrement étrangère au franc et rattachée à la roupie de l'Inde britannique.

Mais si l'on considère les *instruments monétaires*, on perçoit des différences sensibles. Mettons à part la monnaie métallique qui ne joue plus en 1939 qu'un rôle effacé et qui est constituée par les mêmes espèces que dans la métropole. La monnaie fiduciaire (billets de banque) est en fait la monnaie essentielle. Or des billets de banque différents de ceux de la métropole circulent outre-mer. Ils sont émis selon une dévolution purement historique à une série de banques coloniales [1]) qui sont les banques de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et de la Guyane, la banque d'Algérie, la banque d'Indochine, la banque d'Afrique Occidentale et la banque de Madagascar. Chacun de ces instituts voit les règles d'émission de ses billets déterminées d'une

[1]) A Saint Pierre et Miquelon circulent des billets de la Banque de France.

manière stricte et un contrôle de l'administration et de la métropole s'opère en des termes rigoureux.

Ces différents billets de banque n'ayant un pouvoir libératoire que dans les colonies où ils ont été émis, il existe en fait des circulations monétaires différentes de celles qui existent dans la métropole. Il se pose notamment une question de change. Pour régler des paiements à effectuer d'un territoire sur un autre, il faut acheter soit des billets de banque, soit des effets de commerce (traites), à moins que l'on procède à des transferts d'or. Mais les transferts d'or étaient en fait sévèrement limités en raison même de la tendance du numéraire à fuir les territoires les plus pauvres. Théoriquement possible un règlement en or aurait en fait supposé que chaque territoire ait eu une richesse et une force économique suffisante pour se reconstituer un stock d'or; pratiquement cette condition n'était réunie pour aucune des colonies françaises qui sont ou bien pauvres ou bien tardivement mises en valeur. Dans la plupart des territoires d'outre-mer le problème du change était pour ainsi dire supprimé par l'intervention sous un mode ou sous un autre du Trésor Public [2]) qui par l'intermédiaire des mouvements de fonds par voie postale ou par tout autre moyen assurait la convertibilité absolue des instruments de paiement d'un territoire sur ceux d'un autre. Pratiquement il suffisait par exemple que le Trésor français ouvre un compte à la banque du Maroc en portant au débit les mouvements de valeur du Maroc sur la France, ou au crédit les mouvements de la France sur le Maroc. Dans des formules de ce genre des compensations règlent les deux mouvements sauf en ce qui concerne le solde de la balance.

D'une manière tout à fait générale, nous sommes donc en présence d'une „fédération monétaire" très étroitement centralisée par le fait que les mécanismes qui régulariseraient des échanges monétaires entre des Etats indépendants n'existent pas ici: c'est le Trésor métropolitain qui sert de masse de réserve pour assurer un équilibre constant entre des systèmes économiques qui communiquent librement entre eux. Ces institutions financières correspondaient à un régime économique défini à la fois par le statut douanier de 1928 et les mesures de protection et de soutien des produits coloniaux mises en vigueur à partir de 1931 pour protéger les produits coloniaux contre les conséquences de la crise mondiale. Jusqu'en 1940 la France était presque le seul client et le seul fournisseur de ses territoires d'outre-mer et les capitaux étrangers qui y étaient investis étaient pour ainsi dire inexistants. Il ne saurait être question de discuter ici même cette politique; nous rappellerons simplement qu'elle a surtout son origine dans l'extrême „jeunesse" et la pauvreté relative de ces territoires.

[2]) Selon les colonies, le Trésor intervient directement ou par le jeu d'avances bancaires.

B - *Le déroulement des hostilités et la situation monétaire* [3])

Dès le début des hostilités, la France et l'Angleterre devaient s'engager dans la voie où l'Allemagne et l'Italie les avaient précédées depuis longtemps, celle du contrôle de plus en plus rigoureux des changes. La France allait-elle soumettre à un contrôle et à des limitations les transferts de valeur entre les territoires d'outre-mer et la métropole? Deux arguments militaient en faveur de cette solution; nous passerons rapidement sur le premier. Toutes les règlementations, spécialement celles de transfert vont très facilement tournées dans les territoires d'outre-mer qui comprennent d'immenses frontières terrestres impossibles à surveiller. Permettre des transferts entièrement libres de France en Afrique Occidentale française équivaudrait à ouvrir les portes à un trafic qui ne manquait déjà pas d'occasions de s'exercer. Mais il est un autre argument plus décisif encore. Le bloc économique édifié avant les hostilités allait prendre de toute manière une autre figure; sa physionomie correspondait à une époque où la production, la consommation et la circulation des richesses ne subissaient pas les servitudes et les bouleversements de la guerre. Il était clair que la situation économique allait évoluer très diversement d'un point à un autre de ce système dispersé dans tous les continents; des courants commerciaux nouveaux allaient apparaître créant des nouvelles richesses et faisant apparaître de nouvelles misères. La tentation allait être d'opérer des transferts de valeur qui ne correspondraient pas à un échange économique normal, mais aurait pour objet de chercher les spéculations les plus avantageuses. Dès avant la consommation de la défaite de 1940 le contrôle des changes était étendu à tous les mouvements de capitaux ou d'espèces entre la métropole et les différents territoires d'outre-mer [4]).

Ainsi se trouvait consacré un principe de séparation financière et économique qui avant d'être imposé par les événements, marquait que chaque territoire allait vivre dans des conditions d'indépendance plus grandes que par le passé.

Les données militaires et politiques qui déterminèrent le sort des territoires d'outre-mer sont trop connues pour avoir besoin de les rappeler en détail. Un premier groupe de territoires se rallia dès septembre 1940 au Gouvernement de la France Libre du Général de *Gaulle*: c'étaient le Cameroun, l'Afrique Equatoriale Française et les colonies de l'Océanie. Dans tous ces territoires les parités de 1939 176,625 francs français pour la livre sterling et 43,80 pour le dollar furent maintenues. De nouveaux billets de banque furent émis en Afrique

---

[3]) Cf. L'étude exceptionnellement informée de M. Georges Peter, Un Empire sans métropole dans ,,*le Monde Français*'' septembre 1945.

[4]) V. notamment le décret du 20 mai 1940 au *Journal Officiel* du 23 mai p. 3.850.

Equatoriale Française et au Cameroun pour différencier la monnaie de ces territoires de celle des territoires d'Afrique Occidentale française restés fidèles au Gouvernement de Vichy; jusqu'alors en effet la Banque d'Afrique Occidentale française émettait des billets identiques pour tous ces territoires. On remplaça de même les billets de Saint Pierre et Miquelon émis par la Banque de France, dans des conditions analogues. Tous ces territoires furent dès lors englobés dans le système anglais puis anglo-américain d'économie internationale de guerre. Ils furent inclus dans les plans alliés de ravitaillement et *reçurent des marchandises et livrèrent des produits aux cours mondiaux.* Un nouvel organisme financier la Caisse Centrale de la France Libre, dont nous reparlerons plus tard fut chargé de l'émission des billets, du contrôle général des changes et des rapports entre la France Libre et les Gouvernements Alliés.

Pendant ce temps, les territoires restés fidèles au gouvernement de Vichy [5]) connurent des difficultés considérables. La pénurie de fournitures d'objets fabriqués en provenance de la Métropole, l'effort qu'ils durent fournir pour livrer du ravitaillement presqu'entièrement (80 %) accaparé par l'Allemagne, amenèrent une inflation progressive, moins marquée que dans la métropole, mais pourtant considérable. Le corollaire de cette inflation fut une hausse constante des prix et par là-même la création d'un circuit monétaire propre à mi-chemin au point de vue du pouvoir d'achat entre la situation de la Métropole et celle des territoires relevant de Londres.

Le ralliement de l'Afrique du Nord, puis de l'Afrique Occidentale Française et un peu plus tard de Madagascar allaient faire surgir des difficultés nouvelles. Après le débarquement anglo-américain en Afrique du Nord la parité des monnaies françaises en Afrique du Nord fut d'abord fixée à 300 francs pour la livre sterling et à 75 francs pour le dollar, puis à partir du 2 février, 1943 à 200 francs pour la livre sterling et à 50 francs pour le dollar. L'unité monétaire restait rompue entre les territoires qui les uns après les autres adhéraient au gouvernement de la France Combattante d'Alger. Ce n'est que le décret du 8 février 1944 qui généralisa ces dernières parités partout en reconstituant artificiellement un franc unique pour toute la France Combattante. Mais une violence certaine était faite aux réalités économiques. En Afrique du Nord la situation restait tragique en raison des difficultés de ravitaillement et de l'importance des besoins des troupes alliées et du gouvernement français réfugié à Alger. Les devises dépensées par les Alliées et certaines marchandises qui rentraient latéralement

[5]) Nous ne traitons pas ici de l'évolution des petites colonies ralliées tardivement au Gouvernement d'Alger telles que la Côte des Somalis et les Antilles. Quant à l'Indochine les problèmes qu'elle a connus du fait de l'occupation japonaise, puis partiellement chinoise, et de l'inflation mise en oeuvre par le Viet-Nam obligeraient à une étude entièrement distincte.

dans le circuit de la population civile apportaient un adoucissement partiel et factice aux rigueurs de la guerre.

Dans les territoires d'Afrique Occidentale Française il fallait aligner les prix des denrées d'exportation sur les cours mondiaux afin d'unifier le régime du Sénégal de la Guinée, du Dahomey et de la Côte d'Ivoire avec celui du Cameroun et de l'Afrique Equatoriale. Une pénible opération de déflation fit baisser le prix de certains produits. Par exemple les cours du cacao furent ramenés de 8.342 francs la tonne F.O.B. en 1942—1943 à 4.250 francs pour 1943—1944, puis à 6.200 francs pour 1945. Pour d'autres produits comme le café une baisse des prix ne put être réalisée que par le détour d'une prime de soutien. Quant au sucre l'impossibilité de provoquer aux Antilles et à la Réunion la baisse de 50 % nécessaire pour les ramener aux cours mondiaux, conduisit à fixer leurs cours d'achat sur ceux de la métropole.

De grands obstacles s'opposaient à l'énergique effort entrepris pour rapprocher les échelles monétaires des territoires d'outre-mer. Avec le cours forcé de la monnaie fiduciaire, le contrôle des changes, la taxation des prix, la prise en charge par l'Etat et par des organismes internationaux (les différents „*combined board or committee*" de Washington) du commerce extérieur et du ravitaillement, le problème de la monnaie s'est entièrement transformé: c'est tout le mécanisme économique qui est étroitement mis en cause par les dispositions monétaires. En régime d'économie strictement dirigée, finances publiques, économie privée et monnaie sont trois aspects d'une unique réalité.

Pour examiner d'une manière scientifique la différentiation réelle des monnaies dans leurs fonctions économiques, il faudrait comparer non seulement le montant des monnaies en circulation avec les coûts de vie, mais encore étudier les mouvements de la balance commerciale et de la balance des comptes qui permettraient de déterminer les sources des troubles financiers. En fait les informations précises sur le coût de la vie sont inexistantes. Mais dès 1944 et 1945 il semble se dégager de l'examen de la situation économique un certain nombre de constatations.

Beaucoup de colonies ont réussi à livrer leur production aux cours mondiaux. La balance commerciale (Afrique du Nord exclue) de l'ensemble des colonies françaises se traduit en 1944 par un déficit de 673,7 millions de francs; mais ce déficit est purement apparent, car certaines exportations sont stoppées faute de frêt suffisant, notamment bois et bananes. De plus beaucoup de marchandises ne figurent pas dans ces statistiques parce qu'elles sont stockées sur place en attendant des moyens de transport. Il semble donc que les colonies françaises soient aptes à s'intégrer dans le circuit économique mondial. C'est le témoignage pour elles d'une certaine maturité et la métropole doit respecter cette situation et orienter l'avenir vers une participation plus large au commerce mondial. Telles sont les remarques générales qui se sont présentées

aux organismes directeurs de l'économie française; il n'est pas douteux qu'elles aient inspiré l'orientation générale de la politique française.

Or comment se présentent les rapports économiques des territoires d'outre-mer avec la métropole en 1945? Les prix des denrées fournies par les territoires d'outre-mer sont beaucoup moins élevés que ceux des marchandises livrées par la métropole; l'inflation (Indochine et Afrique du Nord prises à part) est moindre dans les colonies qu'en France. On ne peut donc pas envisager une reprise durable des échanges entre la métropole et les colonies sur la base des prix de 1945. Ce serait conduire les colonies à la ruine y procéder à une véritable spoliation à propos de laquelle on a pu justement évoquer le souvenir des méthodes dites du „pacte colonial"; en effet, le résultat des opérations d'échange serait de prendre à la colonie beaucoup de produits et de lui en livrer très peu. Mais si l'on voulait régulariser la situation diverses voies se présentaient.

La France métropolitaine aurait pu par une expérience de déflation d'un type ou d'un autre, faire baisser ses prix, arrêter le processus d'inflation. Elle a renoncé en 1945 à cette voie, et a consacré légalement la dévaluation de la monnaie en choisissant une nouvelle parité du franc français avant de ratifier en décembre 1945 les accords de *Bretton Woods*. Une deuxième solution consistait à laisser monter les prix et se propager l'inflation dans les territoires d'outre-mer où celle-ci se trouvait fort inférieure à celle de la Métropole. Cette solution offrait un double inconvénient: Le processus même de l'inflation signifiait un appauvrissement du territoire au moins pendant une certaine période. D'autre part, les colonies perdaient peut-être le bénéfice d'un pénible effort qui leur avait permis d'exporter à la parité des prix mondiaux. Leur structure encore très fragile risquait d'être ébranlée par les secousses de l'inflation en présence desquelles des populations autochtones ont parfois des réactions imprévisibles très différentes de celles de l'homme occidental.

Il ne restait alors qu'une troisième solution: donner à la monnaie une valeur différente, plus conforme aux réalités économiques, suivant les territoires. L'occasion favorable était offerte par la dévaluation légale du franc français, liée elle-même à la ratification des accords de *Bretton-Woods*. La France allait renoncer pour la métropole à la parité de 200 francs pour la livre et de 50 francs pour le dollar; cette parité en effet ne pouvait en aucune manière être maintenue en présence d'échanges économiques qui allaient tendre à devenir normaux; elle était contraire à la reprise des exportations françaises et n'avait que l'avantage de ne pas conférer aux troupes alliées en France un pouvoir d'achat exorbitant. Il devenait possible de graduer la dévaluation au pouvoir d'achat réel de la monnaie suivant les territoires; ainsi furent créés les francs coloniaux.

IIe PARTIE

Les modalités de la création des francs coloniaux

Les motifs de la création des francs coloniaux, nous l'avons vu, relèvent essentiellement de l'avenir, car ils ont pour objet dernier une reprise normale des échanges commerciaux. Mais ces nouvelles mesures instituent en fait une coupure importante dans les relations économiques et elles posent de délicats problèmes en ce qui concerne le passé, notamment, au sujet des engagements libellés en francs. Il était également indispensable de prévoir des mesures de transition destinées à amortir certaines conséquences particulièrement brutales du nouveau régime. Aussi nous étudierons successivement l'institution des francs coloniaux, puis le règlement des obligations libellées en francs et enfin certaines mesures transitoires.

A - *L'institution des francs coloniaux*

La ratification des accords de *Bretton-Woods* obligeait la France à régler le problème de la parité du franc en ce qui concernait les territoires d'outre-mer. En effet ceux-ci, notamment l'article 20 section 2 G) prévoient que les Etats s'engagent pour leurs colonies comme pour la métropole. En fait la loi française du 26 décembre 1945 ratifiant ces accords a envisagé certaines conséquences de la création des francs coloniaux. Ceux-ci avaient été créés par un décret du 25 décembre 1945 (*Journal Officiel* p. 8.582); cette solution, parfaitement conforme au droit puisqu' à cette époque le pouvoir législatif s'exerce normalement outre-mer par la voie de décrets, avait eu l'avantage de réaliser la réforme dans le plus grand secret.

Désormais deux nouveaux francs dits francs coloniaux étaient créés. Tout d'abord le franc colonial du Pacifique (F.C.P.) était la monnaie de la Nouvelle-Calédonie, des Etablissements français, du Pacifique et des Nouvelles Hébrides[6]). Ce franc était maintenu au cours ancien, sans subir aucune dévaluation; sa parité s'établissait donc avec le franc français sur la base suivante:

100 F.C.P. = 240 Fr. français.

Ensuite le franc colonial d'Afrique (F.C.A.) était créé dans les colonies de l'Afrique Noire: Afrique Occidentale française, Afrique Equatoriale française, Cameroun, Togo, Côte des Somalis, Madagascar,

---

[6]) La roupie française des Indes reste alignée sur la livre britannique et vaut 36 francs au lieu de 15; la livre syro-libanaise de même vaut 54.35 Fr. au lieu de 22.65 Fr. En vertu d'engagements antérieurs maintenus jusqu' à ce jour la France a des liens particuliers avec l'Institut d'émission syro-libanais.

Réunion, et à St. Pierre et Miquelon [7]). Sa parité avec le franc français était la suivante:

100 F.C.A. = 170 francs français.

Quant à la monnaie des autres territoires: Maroc, Algérie, Tunisie, Martinique, Guadeloupe, Guyane, elle restait le franc métropolitain, c'est à dire que la même dévaluation y était appliquée que dans la métropole.

Il y avait donc désormais trois zônes monétaires dans la France d'outre-mer. Leur délimitation appellerait des commentaires étendus. Il est évident qu'elle comportait beaucoup d'arbitraire. Chaque colonie se trouve en fait dans une situation qui n'est pas la même que celle de sa voisine; on ne pouvait pourtant multiplier à l'excès le nombre des francs coloniaux et en se limitant à trois solutions on faisait abstraction de beaucoup de nuances.

Cette réserve étant faite la solution adoptée se justifie dans ses grandes lignes. Il est certain que les colonies du Pacifique ont vécu dès le début des hostilités dans l'orbite anglo-saxonne; il est clair que dans l'avenir les échanges économiques de ces territoires seront orientés normalement pour une bonne part vers une zône où le dollar exerce toute son emprise. On s'est arrêté à une dévaluation de 50 % seulement pour l'Afrique Noire, l'Indochine et St. Pierre et Miquelon qui avaient subi certaines répercussions de la guerre et dont l'activité économique était susceptible de s'orienter d'une manière plus large que par le passé vers les échanges internationaux. En ce qui concerne les Antilles leur activité presqu'uniquement sucrière les tournerait dans un monde en proie à la surabondance du sucre et à l'institution des marchés réservés qu'elle provoque, vers le marché métropolitain comme avant la guerre. On a pu il est vrai discuter le sort fait à la Réunion dont la situation avant la guerre ressemblait à celle des Antilles; d'après les dispositions monétaires relatives aux francs coloniaux, la Réunion est rejetée vers Madagascar sa voisine plus que vers la France, ce qui est une option en partie nouvelle si l'on considère les échanges d'avant-guerre. Des raisonnements du même ordre expliqueraient sans peine que l'Afrique du Nord ait le même franc que la métropole.

Ces diverses remarques n'ont pas pour objet de justifier la création des francs coloniaux; elles expriment simplement ce qui semble avoir été la pensée des auteurs de la réforme. Nous discuterons plus loin dans la troisième partie de cette étude la question de savoir si cette réforme a en fait réussi. On remarquera simplement combien ces mesures étaient inspirées par une image de l'avenir: leur source profonde

---

[7]) En Indochine où la situation est très particulière la piastre subit la même dévaluation que le F.C.A.: désormais sa parité avec le franc est de 17 francs au lieu de 10 francs pour une piastre.

est *une certaine représentation de ce que seraient les échanges commerciaux des divers éléments de l'Union française.*

Quant à l'objet de la réforme nous l'avons jusqu'ici défini comme une modification des parités du franc dans trois zônes de l'Union française. Pour apprécier la portée exacte de cette mesure et dégager un des éléments qui nous permettra de conclure d'une façon plus générale, il faut dire à quelles créances et à quelles dettes exprimées en francs les nouvelles parités s'appliquent.

Il est d'abord clair que les parités nouvelles s'appliquent à tous les instruments monétaires *stricto sensu*, c'est à dire aux billets de banque en circulation. Mais quelle va être la solution pour les obligations, créances et dettes de toute nature? En ce qui concerne celles souscrites antérieurement à la réforme le problème est tellement délicat et complexe que nous l'examinerons à part (cf. B. le règlement du passé). En ce qui concerne l'avenir la situation au contraire est très simple. Le décret du 26 décembre 1946 prévu par la loi du même jour se borne à établir des présomptions très légitimes pour aider à interpréter des engagements explicites. Mais il n'est pas porté atteinte à la liberté contractuelle et les contractants peuvent adopter la monnaie de paiement qu'il leur plaira. Le texte considère donc (il le dit même expressément) que les francs coloniaux sont une simple ,,monnaie de compte''. Sur ce point, les francs coloniaux ne sont pas élevés au rang d'une véritable monnaie. En effet, l'on sait combien la loi et la jurisprudence avaient restreint dans tous les pays le droit de recourir à des fixations de valeur en monnaie étrangère. Cette préoccupation est absente ici, c'est, nous le verrons, qu'il ne s'agit pas à proprement parler de monnaies nouvelles.

Par conséquent et d'une manière très simple, pour les personnes qui résident sur des territoires ayant une unité monétaire de valeur égale, c'est faute d'accord contraire cette unité monétaire qui s'applique à tous les rapports; si les personnes résident sur des territoires ayant une unité monétaire différente, c'est sauf accord contraire le franc métropolitain qui est l'unité de valeur.

Les véritables difficultés vont naître en ce qui concerne les rapports juridiques antérieurs à la réforme monétaire.

B - *Le règlement du passé*

A côté de règles générales simples — les textes ont du prévoir des exceptions très importantes — et un régime complexe de règlement des pertes et des bénéfices.

Le régime général est le même que pour les obligations nées postérieurement. Si les personnes résident dans des territoires de même unité monétaire c'est dans la monnaie de ces territoires que sont réputés stipulés les engagements; si au contraire elles résident habituellement

dans des territoires différents leurs engagements sont réputés stipulés en francs métropolitains sauf accord contraire des parties.

Mais d'importantes dérogations à ces règles ont été prévues. D'abord dans un certain nombre de cas on ne tient pas compte de la résidence des cocontractants mais simplement du lieu où la créance se trouve payable: ainsi le solde créditeur d'un compte de dépôts est payable dans la monnaie du territoire où le compte est tenu; de même les effets de commerce et les chèques sont présumés libellés en francs du territoire prévu comme lieu de paiement. La sécurité du commerce et le rôle monétaire de ces instruments bancaires justifiaient ces dérogations. En ce qui concerne les pensions de l'Etat dues à des personnes résidant habituellement avant le 26 décembre 1945 dans des territoires d'outre-mer, elles sont réputées dues dans la monnaie du territoire de la résidence. Une autre exception extrêmement importante, est prévue au profit des bons du Trésor: ceux-ci sont réputés stipulés dans la monnaie du territoire où ils ont été émis, du moins si leurs propriétaires y résident. Cette disposition était indispensable pour ne pas ruiner les banques ayant placé leurs disponibilités en bons du Trésor et obligées de rembourser leurs dépôts dans la monnaie locale; cette solution entraîne une charge énorme pour le Trésor. Pour favoriser les maisons d'exportations, titulaires d'une créance pour une exportation exécutée d'un territoire où le franc a plus de valeur que dans le territoire auquel la marchandise est destinée, la dette est présumée stipulée dans les francs qui ont la parité la plus élevée. Enfin, une dernière exception vient frapper certains créanciers: toutes les rentes, obligations et autres titres émis dans le public sont présumés stipulés en francs métropolitains quel que soit le lieu du siège de la collectivité ou de l'établissement émetteur et quel que soit le lieu de la résidence du porteur.

Chacune de ces dispositions peut être discutée et malgré leur complexité elles sont loin de résoudre toutes les difficultés. Elles permettent d'éviter certaines injustices, mais elles en font naître d'autres. A telle enseigne que l'on a du les compléter par d'autres règles précisées notamment par le décret du 23 avril 1946 dans le but de supprimer certaines pertes et certains bénéfices illégitimes qui naissent de leur application. C'est en principe le Trésor public qui prend à sa charge les pertes et qui confisque les bénéfices. Tout d'abord toute personne résidant à la date de la réforme dans un territoire où le franc a acquis une parité supérieure à la métropole et qui détenait un titre d'emprunt (réputé désormais stipulé en francs métropolitains) reçoit une indemnité égale à la perte subie; l'indemnité est réglée en rente perpétuelle 3 %. Ensuite un régime spécial est prévu pour les enterprises privées industrielles ou commerciales; chaque élément ayant une gestion distincte sera considéré séparément. On retiendra la perte que le bénéfice global, s'il dépasse 20.000 francs; et il y aura matière ou bien à indemnisation

de la perte ou bien à confiscation du profit, par le Trésor. Des commissions administratives à caractère juridictionnel et fiscal sont chargées de cette opération éminemment délicate. Les dossiers relatifs à toutes ces affaires n'ont pu dans leur ensemble faire à l'heure actuelle l'objet d'un règlement, tant les difficultés sont nombreuses.

Tout ceci démontre amplement à quels graves obstacles se heurte une opération de manipulation monétaire du type de celle de 1945. Déjà l'on connaissait les graves et inextricables problèmes soulevés dans les relations privées par les modifications de valeur des monnaies nationales; toute la jurisprudence sur les clauses monétaires et sur les clauses-or avait démontré que l'instabilité monétaire est un obstacle des plus graves au commerce et aux mouvements de capitaux dans l'ordre international. L'expérience française a démontré que le changement des parités monétaires dans un ensemble qui se croyait à cet égard assuré d'une certaine unité était une opération extrêmement difficile.

C - *Les mesures de transition*

Mais si nous abandonnons le règlement du passé pour ne retenir que les problèmes de l'avenir, il faut encore noter que la brusque modification des parités risquait d'entraîner immédiatement des crises très graves dans certains territoires. En effet, certaines colonies recevaient une partie sinon exclusive au moins importante de leurs importations de l'étranger. Celles dont l'unité monétaire n'était pas dévaluée telles que la Nouvelle Calédonie par exemple n'enregistraient aucune modification dans les prix intérieurs de vente de ces produits. Mais celles qui subissaient brutalement la dévaluation pour un coefficient de 2,4 enregistraient nécessairement une hausse de 2,4 des prix intérieurs du produit importé. Pour amortir cette secousse qui risquait d'être d'autant plus grave qu'il s'agissait de produits de première nécessité diverses mesures ont été envisagées. Au Maroc un arrêté résidentiel du 16 février 1946 créa une surtaxe comprensatrice de change pour opérer un prélèvement sur certaines importations et grâce aux ressources ainsi créées abaissa le prix de certaines marchandises privilégiées importées de l'étranger. C'était établir une mesure discriminatoire en matière douanière contrairement aux dispositions de l'Acte d'Algésiras créant *l'open-door* au Maroc. Il est vrai qu'en 1907 on n'avait prévu ni les manipulations monétaires, ni le contrôle des changes, ni le dirigisme sous aucune forme! Dans les colonies américaines de la France, Martinique, Guadeloupe, Guyane, il fallut diminuer par une subvention le prix de la viande, du poisson, des céréales, des légumes, des articles de pêche, du pétrole lampant. Cette subvention fut alimentée par des taxes nouvelles, des ressources diverses et le soutien de la métropole.

La métropole devra assurer normalement le ravitaillement de ces territoires puisqu'elle doit apparaître dans l'avenir comme leur seul acheteur possible; aussi ces mesures de subvention n'ont-elles qu'un caractère provisoire.

Tel est dans ces grandes lignes le régime des francs coloniaux. Un exposé sommaire comme le nôtre aura néanmoins suffi à marquer les complexités techniques, les incertitudes fâcheuses et les spéculations aléatoires sur l'avenir qui étaient impliquées dans cette réforme. Pour amorcer les bases d'un examen plus critique que nous allons aborder dans notre troisième partie, nous tenons à souligner l'origine de ce régime. Il ne faut pas oublier qu'en 1944 nous sommes en présence d'une séparation absolue entre métropole et colonies sur le plan économique comme sur tous les autres. Toutes les solutions, quelles qu'elles aient été, qui auraient défini à nouveau les bases durables des rapports entre la France et les colonies, auraient été nécessairement très complexes. Il faudrait une inconsciente et juvénile intrépidité pour oser soutenir la possibilité de solutions simples. Ce n'est donc pas la complication des solutions qui doit être l'argument essentiel, d'une étude critique. Mais l'on peut se demander quelle est la portée réelle de cette réforme si à travers ses modalités techniques on dégage son esprit et son avenir.

IIIe PARTIE

La portée économique de cette réforme

Il est très difficile d'apprécier cette réforme. Cela tient à la généralisation dans l'économie coloniale des procédés d'économie dirigée. Beaucoup de jugements et de raisonnements sont proposés sans que leurs auteurs tiennent compte du fait de la disparition presque entière de la liberté des échanges. On raisonne sur un problème monétaire comme si la monnaie représentait, actuellement une valeur fixée en régime libéral selon les mécanismes d'équilibre qui jouaient au moins dans une certaine limite au cours des années 1919 à 1939. Or faut-il le rappeler dans la période actuelle des mécanismes nouveaux modifient profondément les données antérieures du problème monétaire. Pour de nombreux produits coloniaux, nous sommes en présence d'un procédé international de répartition qui continue l'oeuvre des anciens organismes interalliés, ainsi pour le cacao et le caoutchouc par exemple. Pour d'autres produits la répartition est l'oeuvre d'une autorité nationale qui détermine les programmes d'exportation. Des influences qui jouaient antérieurement comme celle des douanes, ne jouent plus qu'un rôle secondaire ou même nul, car le problème essentiel du commerce international est celui de l'attribution de devises; c'est donc la notion de programmes d'importations et d'exportations qui est primordiale.

La taxation des prix qu'elle soit générale ou limitée à des produits fondamentaux est une conséquence essentielle de cette situation.

Dans ces conditions, le jeu de la monnaie se trouve étroitement subordonné à ces institutions et ne peut faire l'objet d'une étude distincte.

Ces positions de principe compliquent l'étude des mécanismes économiques. Mais — il faut en tenir compte — l'économie dite dirigée ne peut pas fonctionner en fait suivant les seules intentions de ses directeurs. Toute économie dirigée n'est jamais qu'une économie mal dirigée et partiellement dirigée. En effet, il s'y introduit d'abord un ensemble d'erreurs et de mécomptes qui tiennent à la maladresse des pouvoirs publics. D'autre part, il y a certains éléments essentiels de la situation économique sur lesquels les pouvoirs de direction n'ont aucune emprise. Ainsi en est-il — en régime de démocratie occidentale — de l'attitude des salariés et des petits producteurs qui peuvent écarter par la grève ou par le refus de produire les conditions fixées par les pouvoirs publics. Dans ce cas la direction économique marche de projets en projets le déroulement des faits amenant l'échec de toutes les prévisions successives.

Ces remarques qui ne sont malheureusement pas discutables permettent d'éclairer quelque peu la situation monétaire de l'Union française. Nous allons confronter successivement avec la création des francs coloniaux: l'unité de direction économique de l'Union, les mouvements de valeur, les prix et l'équilibre monétaire.

A - *L'unité de direction économique de l'Union française*

C'est là un des phénomènes les plus significatifs et les moins étudiés de la situation actuelle de l'Union française. Si sur le plan politique les diverses unités composantes de l'Union ont marqué une tendance très nette à conquérir une autonomie croissante, le mouvement inverse s'est manifesté sur le plan économique. Ce phénomène est général dans l'univers: les nationalismes s'avivent au moment où la solidarité économique se manifeste plus inéluctable. En fait jamais un système de territoires d'outre-mer n'a été aussi unifié que l'Union française de nos jours. C'est le pouvoir central dans les mains de l'administration supérieure qui détermine, et lui seul, les programmes d'importation et d'exportation, les prix et les plans généraux de mise en valeur. Tout le mouvement législatif des dernières années renforce cette unité de commandement.

On pourrait multiplier à cet égard les remarques générales qui auraient pour objet de souligner l'intérêt de ce phénomène. Nous considérons, quant à nous, que si cette centralisation est peut-être excessive et devra dans l'avenir se réduire aux positions essentielles, il n'en demeure pas moins que dans les organisations politiques de

demain, des attributions économiques étendues seront nécessairement l'apanage des autorités centrales. Si l'on adopte la terminologie du fédéralisme, les grands problèmes économiques rentrent dans les matières fédérales. Et l'on ne peut séparer techniquement les prix, la monnaie, les changes, les échanges commerciaux, le budget. La construction de finances fédérales implique nécessairement que l'on élargit les attributions de la fédération aux grandes questions économiques.

Nous voudrions marquer ici d'un point de vue plus technique l'importance décisive que présente la mise en commun des devises dans un seul „pool" pour tous les territoires de la Fédération .Cette mesure a été réalisée dans l'Union française et elle commande tout le reste, notamment le commerce extérieur. Matériellement c'est une institution „fédérale" suprême, la Caisse Centrale de la France d'outre-mer (C.C.F.O.M.) qui parmi d'autres attributions dont nous parlerons plus loin centralise toutes les opérations de change pour la France d'outre-mer.

Il y a dans l'institution de cet organisme un instrument d'unification monétaire de premier plan. En effet si c'est une masse commune d'or et de devises qui garantit les monnaies qui circulent dans les territoires de l'Union française et qui assure matériellement la possibilité d'échanges extérieurs, nous sommes en présence d'un système monétaire qui présente en fait une certaine unité.

Cette unité, la création des francs coloniaux a contribué à l'accroître.

B - *Les conséquences de la création des francs coloniaux sur les mouvements de valeurs dans l'Union française*

Ces mouvements nous l'avons vu ont été soumis dès le début des hostilités à un contrôle rigoureux. Pratiquement tous les transferts de valeur étaient soumis à autorisation, et ces transferts n'étaient autorisés que lorsque l'opération présentait des caractères conformes à la politique économique générale. On écartait évidemment tous les transferts que pouvaient provoquer des spéculations. Or jusqu'au mois de décembre 1945 ces spéculations étaient très faciles à concevoir; en fait nous l'avons vu l'inflation était moins marquée dans de nombreuses colonies que dans la métropole, les prix y étaient moins élevés; il y avait donc un intérêt majeur à transférer des valeurs de la métropole pour acquérir des biens quelconques dans les territoires d'outre-mer. Comme nous l'avons indiqué, il y avait vraiment d'un point de vue économique des monnaies distinctes malgré l'adoption d'une unité monétaire commune, parce que les circuits monétaires étaient presque complètement isolés.

La création des francs coloniaux a eu pour effet, presqu'immédiat de faire disparaître l'intérêt de presque tous les transferts spéculatifs. En effet les pouvoirs d'achat se sont sensiblement rapprochés dans

la métropole et dans les territoires d'outre-mer, puisque le franc colonial vaut selon les territoires 2,4 ou 1,7 fois plus que le franc métropolitain. Dès lors il ne restait plus qu'une conséquence logique à tirer de cet état de fait: l'assouplissement des transferts de valeur. Le lendemain de la création des francs coloniaux, l'Office des Changes faisait connaître par avis au *Journal Officiel* que „le changement de valeur de la monnaie libellée en francs n'implique aucune modification dans le régime des transferts''. En fait la modification était décidée et fut réalisée avec un léger retard, quand les changements survenus eurent été en partie déjà intégrés dans les faits. Dans son avis 88 (*Journal Officiel* du 6 juin 1946) l'Office des changes établissait un nouveau régime pour tous les territoires d'outre-mer sauf pour la Syrie et le Liban, Etats étrangers et l'Inde dont la monnaie reste rattachée à la roupie britannique et l'Indochine où la situation monétaire restera confuse et spéculative tant que son statut politique n'aura pas été stabilisé. Sans vouloir entrer dans les détails du nouveau régime qui relève d'un „droit des changes'' (Devisenrecht) qui n'a pas encore trouvé en France son expression doctrinale, indiquons simplement que les transferts de valeur réalisés par écritures sont désormais libres à la seule condition de passer par un intermédiaire agréé. Les circuits de „valeur'' sont ainsi perméables. L'interdiction du transfert des billets de banque qui est maintenue ne saurait désormais plus gêner que ceux qui alimentent le commerce clandestin des devises; de même l'autorisation préalable de l'office des changes reste requise dans certains cas pour des transferts particuliers (valeurs mobilières, titres de créance, titres représentatifs). Mais le fait essentiel, l'interconnexion des circuits économiques reste acquis et par conséquent l'unité monétaire de l'Union française, déjà marquée auparavant par la constitution d'un pool commun de devises, est beaucoup plus accentuée depuis la création des francs coloniaux. Ceux-ci ont pris la simple figure de monnaies de compte dont le jeu ne doit pas masquer l'unité réelle de la monnaie.

C - *Le mouvement des prix*

Un des buts essentiels de la création des francs coloniaux avait été de respecter pour les colonies, d'Afrique Noire notamment, leur capacité de production aux prix mondiaux. Comme nous sommes en présence pour les produits essentiels d'un régime de taxation de prix, il faut entendre par là qu'en vendant au cours mondiaux les colonies doivent jouir d'un équilibre économique interne satisfaisant. De nombreuses conditions doivent être à cet égard, réunies. Comme les colonies livrent une part importante de leur production à la métropole il est nécessaire que celle-ci leur donne également en échange des produits qui se rapprochent des cours mondiaux. Il est nécessaire également que sous la pression de circonstances diverses, notamment d'une politique de

salaires ou de charges sociales, les prix intérieurs des colonies ne dépassent pas les cours mondiaux. Il est d'ailleurs nécessaire de souligner que la notion de „cours mondiaux" elle-même exclut toute idée de fixité car ceux-ci varient. Aussi on ne peut marcher en la matière que d'approximations en approximations.

A cet égard un reproche très légitime peut être adressé à la création des francs coloniaux: cette mesure est intervenue trop tard; il aurait fallu la réaliser dès la libération de la métropole. Pendant les dix-huit mois qui ont suivi cette date, jusqu'au 26 décembre 1945 les territoires d'outre-mer ont perdu une partie des avantages de leur situation [8]). Mais par ailleurs des motifs impérieux de politique générale justifient ce retard.

La dévaluation partielle dans la zône du franc colonial d'Afrique ramena en fait les prix de certains produits au niveau mondial, ainsi pour les arachides du Sénégal dont le prix resta fixé à 7.892 F.C.A. (livraison F.O.B. Dakar); elle permit de faire hausser certains prix qui n'avaient pas atteint le cours mondial comme le café ou les fibres. Mais l'équilibre péniblement atteint fut immédiatement renversé par les crises sociales que traversa l'Afrique. L'abolition sous toutes ses formes de la contrainte dans le recrutement des travailleurs par la loi du 11 avril 1946, entraîna une subite disparition de la main-d'oeuvre. Il fallut procéder à des hausses massives de salaires pour récupérer quelques travailleurs. D'autre part les produits venant de France, comme ceux venant de l'étranger ont été rares et en hausse constante. Dès le mois de mai, il fallut doubler presque le prix de l'arachide en le payant nettement au-dessus du cours mondial afin d'inciter les indigènes à en reprendre la culture. Les cours mondiaux devaient d'ailleurs rattraper ultérieurement cette avance des prix français. En tout cas pour la campagne 1946—1947 le prix de l'arachide était porté à 12.235 francs la tonne. Le cacao a également vu ses prix hausser considérablement mais conformément aux cours mondiaux. Le principe a donc été fermement établi d'une taxation des prix aux cours mondiaux et à travers maintes difficultés il a pu être jusqu'ici maintenu. Mais il est aisé de voir que le respect de ce principe, combiné avec l'institution des francs coloniaux n'a pas abouti à la stabilisation des prix.

On ne saurait d'ailleurs conclure de là que les colonies françaises seraient susceptibles de s'intégrer dans l'économie mondiale libérale, ce qu'elles ne pouvaient faire avant guerre. Pour autant que cette affirmation garde un sens dans les circonstances actuelles, sa démonstration est pour le moment impossible [9]). Car il faudrait démontrer que la

---

[8]) Cf. *E. Giscard d'Estaing*, le Système monétaire de l'Union française dans *Marchés coloniaux* 1947 p. 579.

[9]) L'exemple du Maroc est significatif. Cet Etat vit sous le régime de l'Acte d'Algésiras qui établit l'égalité commerciale la plus complète. Pour l'année 1946 le déficit de la balance commerciale du Maroc s'élève à plus de 5 milliards.

vente aux prix mondiaux permet de fournir aux indigènes une quantité de biens de consommation équivalente à ceux qui seraient mis à la disposition des producteurs d'autres pays. C'est aborder un problème de rendement pour lequel une étude distincte devrait être entreprise.

Les hausses importantes survenues depuis décembre 1945 démontrent en tout cas que l'institution des francs coloniaux ne pouvait avoir qu'une signification partielle et transitoire. Elle a pu être très utile à un moment donné, elle ne saurait résoudre d'autres problèmes économiques essentiels comme l'établissement d'un rapport convenable entre les prix d'exportation et les prix d'importation.

D - *L'équilibre monétaire et la circulation fiduciaire*

Les quelques remarques que nous venons de présenter sur les prix nous faciliteront immédiatement l'examen de l'équilibre monétaire. Sans entrer ici dans des discussions théoriques qui ont leur place ailleurs, on admettra qu'il y a rupture d'équilibre monétaire et inflation quand il y a création de signes monétaires, soit billets soit effets et obligations payables en monnaie, sans qu'il y ait création de produits ou de services correspondants, au moins dans une certaine mesure. La création des francs coloniaux devait avoir pour objet d'éviter en partie un déséquilibre monétaire dans les territoires d'outre-mer, puisqu'elle tendait à assurer la présence d'une plus grande quantité de produits importés de la métropole et de l'étranger en échange des produits exportés. Mais nous avons vu que dans la mesure où la création des francs coloniaux facilitait la stabilité des prix, elle était un facteur nécessaire mais non suffisant de celle-ci. En fait elle n'a pas suffi à arrêter la hausse de la circulation fiduciaire.

Voici les données de la circulation telles qu'elles résultent d'un document officiel, l'inventaire financier publié par le Ministre des Finances [10]). (Voir le tableau, p. 217).

Un commentaire complet de ce tableau dépasserait le cadre de cette étude. Les excès de la circulation monétaire proviennent dans certaines colonies comme celles du Pacifique de la présence des troupes alliées.

Une cause générale doit être soulignée: dans les territoires moins évolués que la métropole les autochtones ne recourent pas aux banques et aux instruments de paiement sans monnaie ce qui explique le gonflement de la circulation et la thésaurisation des billets de banque. Mais un déséquilibre certain apparaît dans ce tableau; il y a dans les territoires d'outre-mer une inflation indiscutable [11]). Celle-ci a sa source dans la situation de la balance des comptes ou dans des appels du

---

[10]) Inventaire de la situation financière, p. 531.

[11]) Cf. *F. Herbette, L'Union française aux prises avec l'inflation. Le Monde Français* octobre-novembre 1946. On peut noter également que le stockage sur place sans réexportation faute de transports est une cause certaine d'inflation locale.

Territoires	Circulation en millions aux dates		Indices
	du 31.12.1938	du 30.9.1946	1938 = 100
Algérie - Tunisie	2.840	35.813	1.261
Maroc	638	13.895	2.171
Afrique Occidentale Française	902	6.373 F.C.A.	706
Afrique Equatoriale Française - Cameroun . . .	261	1.671 F.C.A.	642
Madagascar	398	2.321 F.C.A.	580
Réunion	87	339 F.C.A.	389
Somalis	17	50 F.C.A.	294
Nouvelle Calédonie	33	260 F.C.P.	787
Océanie	24	141 F.C.P.	587
Martinique	57	541	950
Guadeloupe	49	538	1.097
Guyane	22	122	554
Indochine	174 piastres	3.166 piastres	1.819
Etablissement Français de l'Inde	1,1 roupies	2,2 roupies	200
Pour la métropole l'indice de 1946 sur 1938 = ...			630

Trésor. *L'Inventaire de la situation financière* donne à cet égard certaines indications. La Caisse Centrale de la France d'outre-mer a procuré au Trésor 15.500 millions d'avances pour les territoires d'outre-mer, pendant que le Trésor obtenait des avances directes de certaines banques d'émission, la Banque d'Afrique Occidentale, la Banque d'Algérie (10 milliards) la Banque d'Indochine (1.716 millions de piastres).

Ces avances pourraient recevoir dans l'avenir un nouveau développement. Le mécanisme bancaire de la France d'outre-mer est en pleine évolution. Les privilèges d'émission de certaines banques sont venus à expiration. La Caisse Centrale de la France d'outre-mer a reçu le droit d'émission dans certains territoires. Elle peut d'autre part provoquer des émissions dans les territoires où elle n'a pas ce droit directement (article 6 de l'ordonnance du 2 février 1944). Comme d'autre part c'est la Caisse Centrale qui est chargée d'assurer la réalisation financière des grandioses plans d'investissement et de développement social prévus par la loi du 30 avril 1946, il y a une menace constante d'inflation dans des fins de financement industriel et social. D'après le budget extraordinaire de 1947 les paiements à effectuer au titre de financement de ces plans au cours des années 1946 à 1948 s'élèvent pour la Caisse à 10.740 millions!

On peut donc apprécier la création des francs coloniaux à ce dernier point de vue d'une manière à peu près équitable. Elle a joué un certain rôle et ralenti les processus d'inflation. Mais on ne saurait lui demander davantage. Le maintien d'une situation financière saine suppose d'autres conditions plus nombreuses et plus difficiles.

Au terme de cette étude et pour conclure, on peut donc dire que pour apprécier à leur juste valeur les relations monétaires entre deux territoires et notamment pour décider de l'unité ou de la dualité des monnaies il faut entreprendre un examen complexe. Il ne saurait suffire d'examiner les unités monétaires ni les signes monétaires; il convient de rechercher si les transferts sont possibles entre les deux territoires, si leur économie est coordonnée dans une direction unique etc. . . . On peut dire à cet égard que l'unité monétaire de l'Union française est très grande. Ce fait a une grande signification politique et technique si l'on veut définir la structure de l'Union.

Sans doute on laisse entendre de toutes parts que le dirigisme est en recul et des conférences internationales se réunissent-elles pour préparer le retour à une formule de libre-commerce international. Il suffirait sans doute de faire tomber la pièce essentielle du contrôle des changes pour réaliser pour une part la fin des dirigismes nationaux. Dans cette perspective, les territoires d'outre-mer pourraient bénéficier d'une plus grande liberté économique et leur monnaie comme leurs finances publiques présenteraient une autonomie plus grande.

L'avenir dira quel sera le sort de ces perspectives. Mais il nous semble certain qu'un renouveau du commerce international suppose moins une destruction radicale du dirigisme que son allègement et surtout que son transfert à un organisme international supérieur. C'est dans cet esprit qu'il convient d'envisager l'édification de ces nouvelles Unions; elles doivent constituer les échelons intermédiaires par lesquels les Etats et territoires dispersés seront menés vers la coordination universelle qui est le terme toujours renaissant des efforts humains.

HET BELGISCH REKENHOF

DOOR

Prof. Dr F. R. AMERIJCKX
VAN DE RIJKSUNIVERSITEIT TE GENT

Elk beheer over gelden of waarden, hoe gering ook, doet onmiddellijk, zelfs bij de meest oningewijden, de idee van een contrôle voor den geest oprijzen: inderdaad moet men niet alleen elke verduistering, elk onregelmatig gebruik, doch eveneens alle materieele en onvrijwillige misslagen kunnen voorkomen en ontdekken. De noodzakelijkheid van een toezicht dringt zich logischerwijze des te intensiever op, naarmate de op het spel staande belangen in gewichtigheid stijgen. Het ligt dan ook voor de hand dat een afdoende, degelijke contrôle vereischt wordt, wanneer het gaat om het beheer over Rijksgelden, daar die gelden, meestal en voor de groote meerderheid, bestaan uit de belastingen waarvan de last steeds zwaarder en zwaarder op al de schatplichtigen drukt.

Het moet derhalve geen verwondering baren, dat al de auteurs — zelfs reeds in vroegere tijden (cf. Aristoteles, De Politiek, boek VII) — nadruk leggen op de besliste behoefte aan een nauwkeurig en behoorlijk toezicht op het stuk van de publiekrechtelijke financiën. Dat onze grondwetgever eveneens het acuut karakter van die noodwendigheid heeft ingezien, blijkt op onbetwistbare wijze uit het feit dat hij, reeds vóór het afkondigen van onze Landskeure en nl. bij een decreet van 30 December 1830, in de oprichting van een contrôlelichaam, het Rekenhof, heeft voorzien.

* * *

De contrôle in zake openbare ontvangsten en uitgaven is uiteraard een voorrecht van de Natie en moet daarom opgedragen worden aan het nationaal orgaan dat het dichtst bij het volk staat, nl. aan het Parlement. In den modernen, parlementairen staat worden immers door de wetgeving de credieten geopend, waarover de uitvoerende macht moet kunnen beschikken, om deze macht in staat te stellen haar veelzijdige en steeds omvangrijker wordende taak uit te voeren. Dit gebeurt door middel van de begrootingswet, waarbij, voor een bepaalde toekomstige

periode — doorgaans een jaar — de machtiging tot uitgaven voor een zeker bedrag wordt gegeven en tevens de middelen tot dekking van die uitgaven worden aangewezen.

Doch het goedkeuren alleen van de begrootingswet door het Parlement is op zichzelf niet voldoende. Tevens moet nagegaan worden of alle verrichtingen met betrekking tot het Rijksbezit in overeenstemming met de begrootings- en financieele wetgeving worden of zijn uitgevoerd. Overigens wordt de vergelijking van de ramingen en vooruitzichten met de uitvoering algemeen beschouwd als een hoofdvereischte voor een degelijk en rationeel beleid. Te dien einde zou de wetgevende macht dan ook een afdoend, diepgaand toezicht op het beheer en het gebruik van de Rijksgelden moeten houden. De parlementsleden beschikken evenwel niet over den noodigen tijd en bezitten niet altijd de vereischte bevoegdheid om met kennis van zaken te oordeelen over de regelmatigheid en de juistheid van alle Rijksontvangsten en -uitgaven. Om die reden wordt derhalve een permanente contrôle ingericht, wordt het grondig en nauwgezet onderzoek door een gespecialiseerd contrôle-organisme in de plaats gesteld van de onvermijdelijk vluchtige, onvolledige en oppervlakkige navorschingen van de wetgeving.

Overigens steunt zulks op de traditie. Men vindt inderdaad in onze geschiedenis voorbeelden van vroegere rekenkamers en doorgaans is men het eens om de wordingsgeschiedenis van het Rekenhof te doen aanvangen met de oprichting te Rijsel, in 1386, door Philips den Stoute van de Rekenkamer voor Vlaanderen. [1])

***

Het Rekenhof werd in zijn huidigen vorm opgericht bij decreet van 30 December 1830. Zijn bestaan werd bekrachtigd bij art. 116 van de Grondwet, waarin zijn taak op bondige wijze wordt aangegeven. Overeenkomstig het bepaalde in voormeld art. 116 en in art. 139 van onze Landskeure moesten de inrichting en de werking van het Rekenhof immers bij een wet worden geregeld. Dit gebeurde bij de wet van 29 October 1846, waarin sindsdien uitsluitend kleine wijzigingen werden aangebracht. Hoofdzakelijk dient er op gewezen, dat de bevoegdheid van het Hof bij art. 13 van de wet van 18 October 1908 uitgebreid werd tot de financieele verrichtingen van Belgisch-Congo en bij de wet van 20 Juli 1921 tot de door den Minister afgevaardigde ordonnateurs en tot de rekenplichtigen der vastgestelde uitgaven, alsmede dat verscheidene openbare, autonome organismen, ingevolge de inrichtingswetten van die instellingen, aan zijn rechtsmacht werden onderworpen.

***

[1]) Patentbrieven afgeleverd te Parijs op 15 Februari 1386. Cf. Gachard: Notice historique sur les anciennes chambres des comptes de Belgique (Brussel 1836) blz. 71.

Het Rekenhof is samengesteld uit twee kamers: een Vlaamsche en een Fransche.

Elk van die kamers bestaat uit een voorzitter, vier leden of raadsheeren en een griffier.

Zij worden, om de zes jaar, benoemd door de Kamer der Volksvertegenwoordigers, die altijd het recht heeft ze af te zetten.

De voorzitter en de griffier, die het oudst in dienst zijn, voeren onderscheidenlijk den titel van eerste-voorzitter en van hoofdgriffier.

De voorzitters en de leden moeten ten minste dertig jaar oud zijn. De griffiers moeten echter slechts den leeftijd van 25 jaar bereikt hebben, doch zij hebben geen medebeslissende stem [2]).

***

Ten einde de degelijkheid van het uit te oefenen toezicht te verzekeren, moet begrijpelijkerwijze de contrôle-instelling onafhankelijk staan tegenover het te controleeren gezag. Welnu, zooals wij verder zullen zien en wat overigens doorgaans het geval is in elk parlementair stelsel, is de bevoegdheid van het Rekenhof tweevoudig: eensdeels is dat organisme het hulporgaan van het Parlement voor de contrôle op het financieel beleid van de Ministers en als dusdanig moet het natuurlijk onafhankelijk tegenover deze laatsten staan; anderdeels treedt het op als rechtsmacht ten opzichte van bepaalde ambtenaars (hoofdzakelijk de comptabelen) en in die hoedanigheid zou het, overeenkomstig het ter zake in België geldend gemeen recht, door de uitvoerende macht moeten benoemd worden.

Door dus de keuze van de leden aan de Kamer der Volksvertegenwoordigers over te laten, heeft men in België, in een zekeren zin, de voorkeur willen geven aan het karakter van hulporgaan van het Parlement. Het Hof, als contrôle-organisme dat uiteraard onafhankelijk van de uitvoerende macht moet staan, krijgt, doordat het een uitvloeiing van het Parlement is, meer gewicht en gezag bij het toezicht op en het beoordeelen van het beheer van de Ministers.

Indien ter zake inzonderheid nadruk moet gelegd worden op het nut van een rechtsmacht, die buiten en onafhankelijk van de administratie fungeert, dan dient evenwel er op gewezen, dat de thans voor die rechtsmacht vigeerende termijnbenoeming ernstige nadeelen oplevert, aangezien, om de zes jaar — ondanks een feitelijke onafzetbaarheid der leden —, de herkiezing fataal aanleiding geeft tot politieke onderhandelingen, die de onafhankelijkheid van de leden van dat College in niet geringe mate kunnen beïnvloeden.

Terloops wordt de aandacht er op gevestigd dat, zooals overigens

---

[2]) Cf. art. 1, Wet van 29 October 1846.

in de meeste buitenlandsche wetgevingen, een maximum-leeftijdsgrens voor die magistraten zou moeten bepaald worden [3]).

Anderdeels mag voorzichtigheidshalve het contrôle-organisme op geen enkel oogenblik afhankelijk worden van de macht, waarop het toezicht moet houden: de leden van het Rekenhof zouden derhalve voor hun pensioen en het voeren van hun eeretitel niet verplicht mogen worden een beroep te doen op de uitvoerende macht.

Ten slotte behoort hier opgemerkt, dat het Hof zijn toezicht uitoefent voor rekening niet alleen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, doch van heel de wetgevende macht [4]) en dat er dienvolgens geen reden bestaat om de aanstelling van de leden van dat college uitsluitend aan de Kamer te blijven opdragen.

***

De vraag of bij het Rekenhof geen Openbaar Ministerie — Procureur of Procureur-Generaal — diende opgericht, werd bij de bespreking van de inrichtingswet uitvoerig behandeld en werd andermaal vóór een paar jaren door het Studiecentrum tot hervorming van den Staat onderzocht [5]). De opdracht van dien magistraat zou tweevoudig zijn: de veroordeeling van de in gebreke zijnde comptabelen eischen en, door middel van vorderingen, zorgen voor een regelmatige werking van het College. Een dergelijk ambt zou dan ook een werkelijke sinecure moeten heeten en zelfs zou op die wijze een onnoodig orgaan worden ingeschakeld. De bij de inrichtingswet aangenomen oplossing, waarop hierna wordt teruggekomen, schijnt derhalve, behoudens een paar uitzonderingen waarover ook verder meer, ongewijzigd te mogen behouden blijven. Trouwens en zooals verder zal blijken, geldt het door het tweede lid van de sectie uitgebracht verslag als het advies, dat in de andere rechtsmachten door het Openbaar Ministerie wordt verstrekt.

***

Onder welke voorwaarden worden nu de leden van het Hof gerecruteerd?

Men moet in dat opzicht met verwondering vaststellen, dat de wetgever buiten de bij artikelen 2 en 3 van de inrichtingswet gestelde voorwaarden met betrekking tot den minimum-leeftijd en zekere onvereenigbaarheden met het oog op de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de leden van het Hof, niet het minste bekwaamheidsvereischte heeft voorzien. Nochtans dient het door het Rekenhof uitgeoefend

---

[3]) Cf. b.v. art. 45 Nederlandsche Comptabiliteitswet.

[4]) Cf. o. m. art. 116 Grondwet; art. 33 Wet van 15 Mei 1846; art. 14 Wet van 29 October 1846 en artt. 7 en 9 Wet van 20 Juli 1921.

[5]) De Hervorming van den Staat, Nieuwe besluiten, blz. 44.

toezicht, wegens het aanzienlijk aandeel van die hooge instelling in de op het stuk der publiekrechtelijke financiën zoo onontbeerlijke contrôle, beslist degelijk te zijn en dient het op de meest afdoende wijze te werken. Aangezien het Hof daarenboven in onze Rijksinstellingen denzelfden rang als het Hof van Cassatie bekleedt, gaat het niet meer op, voor de benoeming tot lid niet de minste bekwaamheidsvoorwaarden te stellen. De inrichtingswet van 29 October 1846 zou derhalve in dat opzicht dienen gewijzigd en, samen met de noodige specialisatie, zou een stevige algemeene vorming van de candidaten moeten geëischt worden, inzonderheid daar in de jongste tijden de neiging tot étatisme en de ongebreidelde, steeds dieper ingrijpende, overheidsinmenging zich ook doet gelden in zake de publiekrechtelijke financiën.

Het Studiecentrum tot hervorming van den Staat [6]) heeft dan ook terecht voorgesteld, dat de candidaten zouden moeten ofwel doctor in de rechten zijn en gedurende een zekere periode bepaalde functies hebben waargenomen, ofwel in de bureelen van het Hof gedurende ten minste 5 jaar de functies van directeur of auditeur hebben vervuld. Daar echter te dezen de juridische kennis alleen maar een van de talrijke intellectueele vereischten is, bestaat er geen reden om de andere universiteitsgediplomeerden uit te sluiten. Het zou bovendien wenschelijk zijn van de doctors in de rechten een bijkomend diploma te eischen (b.v. dat van licentiaat in de handels- en bestuurswetenschappen) ofwel hun een aanvullend examen over bepaalde vakken op te leggen (b.v. omptabiliteit, administratief en begrootingsrecht), tenzij die universieitsgediplomeerden vooraf enkele jaren in de bureelen van het Hof ouden fungeeren. Dat College is immers, zooals wij dadelijk zullen zien, voor zijn contrôle algeheel aangewezen op de werkzaamheden van zijn personeel uit de bureelen, waar al de te beslechten quaesties onderzocht en voorbereid worden.

Ook staat het buiten kijf dat, na verscheidene jaren practijk en ervaring, de ambtenaren uit de bureelen van het Hof, beter dan wie ook, opgeleid zijn om de besproken functies op degelijke wijze waar te nemen. De recruteering van de leden van het Hof onder de ambtenaren van deze instelling wordt evenwel alleen gebillijkt, indien de betrokkenen de vereischte algemeene, wetenschappelijke en juridische vorming bezitten. Om die reden zouden de voor het Rijkspersoneel geldende bepalingen [7]) op het personeel van dat College dienen toepasselijk gemaakt of beter zou, overeenkomstig het voorstel van eerste-voorzitter Matton, een speciale opleiding aan dat personeel moeten gegeven worden [8]).

---

[6]) De Hervorming van den Staat, Nieuwe besluiten, blz. 40.

[7]) Koninklijk besluit van 2 October 1937.

[8]) H. Matton, Traité de science financière et de comptabilité publique belge et coloniale, deel I, blz. 530.

De aan het Hof opgedragen taak is inderdaad te uitgebreid, dan dat de leden van bedoeld College alleen daartoe zouden volstaan; ook hebben dezen, voor het vervullen van hun opdracht, het personeel der bureelen te hunner beschikking. „Al de beambten van het Rekenhof worden door het Hof benoemd en ontslagen." [9]) Niettemin zijn alleen de leden van het Hof tegenover de Kamer der Volksvertegenwoordigers verantwoordelijk.

De bureelen omvatten de griffiediensten en acht directies. Vóór 1937 kwamen die directies met één of meer ministerieele Departementen overeen. Sindsdien werden echter de werkzaamheden zoodanig verdeeld, dat in principe een directie met de pensioenen, een andere met de algemeene comptabiliteit, een derde met de provinciën, twee andere nog met het voorafgaand visum, enz. belast zijn.

Het personeel van het Rekenhof, circa 250 leden, is ingedeeld in drie categorieën: het ondergeschikt personeel (stokers, boden, deurwachters en klasseerders), de klerken (klerken, hoofdklerken, bureel- en divisiehoofden) en de verificateurs (verificateurs, hoofdverificateurs, auditeurs, revisoren en directeurs). Het kader der klerken is in principe belast met het materieel werk; dat der verificateurs met de eigenlijke verificatie. De verificateur (auditeur 1e klasse inbegrepen) brengt in volle vrijheid verslag uit over de aan zijn advies onderworpen verrichtingen. Ofwel neemt hij deze zonder meer aan, ofwel, zoo dit hem niet mogelijk lijkt, zet hij schriftelijk de opmerkingen uiteen, waartoe zijn verificatie aanleiding heeft gegeven. In elke directie wordt op die verslagen toezicht uitgeoefend door den revisor (één voor de Fransche en één voor de Vlaamsche rol) en door den directeur, die beiden achtereenvolgens en eveneens schriftelijk advies uitbrengen. Pas daarna wordt het dossier aan het Hof voorgelegd. Dank zij die organisatie is elke aan het Hof onderworpen quaestie volledig onderzocht en zijn alle gegevens voor de te treffen beslissing voorhanden. Alhoewel geen enkele wetsbepaling daaromtrent iets voorziet, worden alle zaken, behoudens in uitzonderingsgevallen, eerst aan het advies van de bureelen onderworpen. De leden van het Hof hebben natuurlijk het recht de ter verificatie overgemaakte bescheiden zelf te onderzoeken, een daarop slaand verslag te doen opmaken of zelf de zaak rechtstreeks te behandelen. Doch, in ieder geval is de tusschenkomst van de algemeene vergadering of van een Kamer of van een lid vereischt om den uitslag van de verificatie vast te stellen.

***

Elk dossier, na door de bureelen onderzocht en geverifieerd te zijn, wordt aan de *afdeelingen* voorgelegd. De vier raadsheeren van elke

---

[9]) Art. 18, Wet 29 October 1846.

Kamer vormen inderdaad, met het oog op het uitvoeren van het eigenlijk onderzoek door het Hof, twee afdeelingen van twee raadsleden.

In den regel worden alle zaken onderzocht door een *afdeeling*, d.w.z. dus door twee raadsleden, behoudens de zaken met betrekking tot het Openbaar Ministerie, die uitsluitend door den raadsheer, dienstdoende als Openbaar Ministerie, worden behandeld. Het raadslid, wien een dossier wordt aangewezen, wordt daarvan verslaggever. Deze onderzoekt niet andermaal alle stukken; dit zou overigens practisch onmogelijk zijn; ook worden in beginsel talrijke verrichtingen, waaromtrent door de bureelen geen opmerkingen uitgebracht worden, door het Hof zonder andere contrôle aangenomen. De giro-orders en de bevelen tot betaling van uitgaven, tot credietopening of tot voorschotten van gelden, alsmede de ordonnanties van regularisatie, de pensioenbulletins of -fiches, de schatkistbons, e.a. worden, indien ze geen aanleiding tot opmerkingen hebben gegeven, door een lid van de bevoegde afdeeling geviseerd en mede-onderteekend door den griffier. Integendeel, wanneer door de bureelen een opmerking wordt gemaakt, vermeldt de raadsheer-verslaggever zijn advies schriftelijk in het dossier alvorens dit aan het tweede lid van de afdeeling over te maken. Ofwel is de afdeeling het eens omtrent de te geven oplossing en alsdan wordt het desbetreffend stuk door den verslaggever geviseerd, ofwel gaan de twee leden niet accoord en in dat geval wordt het geschil aan het advies van den kamervoorzitter onderworpen. Zelfs bij overeenstemming tusschen de twee leden kan de afdeeling aan haar Kamer verslag uitbrengen, zoo de aan de afdeeling onderworpen zaak een bijzonder belang heeft of eenige moeilijkheden vertoont, opdat daarover naar behooren uitspraak zou gedaan worden. Wanneer de afdeeling anderdeels oordeelt een opmerking te moeten maken of inlichtingen te moeten inwinnen, dient de verslaggever de voorstellen van de *afdeeling* aan de Kamer voor te leggen. Bovendien moet ieder voorstel, dat verandering van rechtspraak of uitlegging van een wet of van een uitvoeringsbesluit omvat, in de algemeene vergadering worden uiteengezet, dit ten einde de eenheid der rechtspraak te handhaven en te verzekeren.

***

De *Kamers* nu krijgen, op voorstel van een der afdeelingen waaruit ze bestaan, in eersten aanleg kennis van al de zaken waartoe ze bevoegd zijn. De zaken worden inderdaad aan de Vlaamsche of aan de Fransche Kamer onderworpen, al naar ze, bij toepassing van de taalwet in bestuurszaken, in de Nederlandsche of in de Fransche taal moeten voorgedragen worden. De tweetalige zaken worden door toedoen van den eerste-voorzitter tusschen beide Kamers en in gelijke verhouding verdeeld. Elke Kamer is dienvolgens bevoegd voor alle

zaken, die aan het Hof moeten onderworpen worden, behoudens de gevallen waarvoor werd bepaald, dat ze in de bevoegdheid van de algemeene vergadering liggen; in die gevallen worden de vereischte voorstellen dan door de bevoegde Kamer gedaan. Anderdeels kan ieder stemgerechtigd lid (de griffiers derhalve niet) van de beslissing van een Kamer bij de algemeene vergadering in hooger beroep komen.

***

Het Rekenhof heeft in de eerste plaats een aanzienlijk aandeel in de *administratieve of rekenplichtige* contrôle op het stuk van de publiekrechtelijke financiën, omdat het belast is met het dagelijksch toezicht op de financieele verrichtingen van de Regeering, voor rekening en in plaats van het Parlement.

Op grond van de artikelen 5 en 6 van zijn inrichtingswet oefent het Hof nochtans op de provinciale gelden een zelfde contrôle als op de Rijksgelden. Wat volgt, is dienvolgens zoowel op de eene als op de andere van toepassing, mits natuurlijk rekening te houden met de vereischte aanpassingen en met de zeer zeldzame afwijkingen. Anderdeels wordt er op gewezen, dat de provinciale ontvangsten door de Rijksontvangers worden gedaan, want geen enkele provincie maakt thans nog gebruik van de mogelijkheid eigen ontvangers aan te stellen.

Integendeel liggen in den regel de gemeentefinanciën buiten de bevoegdheid van het Rekenhof.

***

Hoe oefent het Rekenhof die contrôle uit?

Wat de *ontvangsten* betreft, moet de aandacht gevestigd worden op het feit dat die contrôle niet doorloopend is: het Hof houdt daarop pas toezicht ter gelegenheid van de rekeningen, die periodiek — in principe jaarlijks — door de comptabelen moeten afgelegd worden. Bovendien heeft bedoelde contrôle, in tegenstelling met wat in beginsel voor de uitgaven gebeurt, steeds a posteriori plaats. Om de juistheid en de wettelijkheid van de ontvangsten na te gaan, beschikt het Hof over het door de Administratie overgemaakt verificatiemateriaal en verlaat het zich hoofdzakelijk op de verslagen of verklaringen van de bij de wet voorziene, aansprakelijke toezichtsambtenaren: mede-onderteekening door die ambtenaren van de af te leggen rekeningen, van den kastoestand, van het proces-verbaal van grondige verificatie e. a.[10]).

Anderdeels bestaat die contrôle hoofdzakelijk in het vaststellen of

[10]) Alhoewel de Nederlandsche Rekenkamer in den regel eveneens in haar bureau's controleert, bestaat echter voor haar de kascontrôle, die overigens maar alleen een onderdeel is van een veel uitgebreider macht (door een commissie, uit een of meer van haar leden of ambtenaren samengesteld, kunnen ter plaatse inlichtingen ingewonnen of onderzoeken gedaan worden (cf. art. 67, Nederlandsche Comptabiliteitswet).

de ontvangen gelden wel overeenstemmen met de vastgestelde rechten van den Staat, zooals die uit huurovereenkomsten en andere bescheiden blijken. Het heeft dus niet tot taak, zooals in andere landen, als b.v. in Nederland, na te gaan of de eigendommen van den Staat behoorlijk en degelijk worden beheerd, m.a.w. of die eigendommen voldoende productief zijn. Overigens komen wij op de contrôle betreffende de ontvangsten terug, bij de uiteenzetting over het Hof als rechtscollege.

***

Wat de *uitgaven* betreft, dient duidelijkheidshalve, vooraf, even uitgeweid te worden over de wijze waarop ze verricht worden.

De uitgave wordt eerst *vastgelegd,* m.a.w. eerst wordt de daad verricht, waaruit de uitgave — onmiddellijk ofwel pas nadien — zal ontstaan, b.v. de benoeming van een ambtenaar.

Indien geen contrôle moest uitgeoefend worden op het oogenblik waarop de uitgaven *vastgelegd* worden, zou de Administratie verbintenissen kunnen aangaan zoodanig dat men op een bepaald oogenblik zou staan vóór een overschrijding van de door het Parlement toegestane credieten of vóór de onmogelijkheid de aangegane verbintenissen uit te voeren. Om dien toestand te voorkomen, werd bij de wet van 20 Juli 1921 de Comptabiliteit der vastgelegde uitgaven ingevoerd [11]).

Aan het hoofd van de Comptabiliteit der vastgelegde uitgaven staat de Minister van Financiën. In ieder ministerieel Departement wordt die boekhouding gevoerd door een ambtenaar, die door den Koning, op de voordracht van den Minister van Financiën, wordt benoemd, die rekening en verantwoording aan het Rekenhof moet afleggen en den titel van rekenplichtige der vastgelegde uitgaven draagt[12]).

Hij gaat het gebruik van de credieten na, ten einde elke uitgave of elk ontwerp van uitgave te beletten, waardoor de door de begrooting gestelde grens zou worden overschreden.

Alhoewel zij door den Koning worden benoemd, onder de leiding en voor rekening van den Minister van Financiën fungeeren, vallen de rekenplichtigen der vastgelegde uitgaven niettemin onder de rechtsmacht van het Rekenhof en vervullen hun taak eveneens in het belang van dat College.

Zij moeten inderdaad maandelijks de uitslagen van hun comptabiliteit, langs den Minister van Financiën om, aan het Rekenhof overmaken. Bovendien, indien zij de credieten laten overschrijden, de uitkomsten van hun boekhouding niet binnen den gestelden termijn voorleggen of blijk geven van nalatigheid bij het vervullen van hun

---

[11]) Gewijzigd bij de Wetten van 10 Juni 1922 en 11 Juli 1930.

[12]) Bij art. 23 van het besluit van den Regent dd. 20 Augustus 1946 werd de Inspectie van Begrooting (de vroegere Inspectie van Financiën) met het voeren van die Comptabiliteit belast.

taak, kan het Hof tuchtmaatregelen te hunnen laste treffen. Anderdeels hangen zij nog van dat College af, doordat hun geen tuchtstraf kan worden opgelegd, een voor hen nadeelige maatregel niet kan worden getroffen, zonder het voorafgaand advies van het Hof [13]).

Alhoewel zij daarenboven, dank zij de wijze waarop zij benoemd worden, onafhankelijk staan tegenover den Minister op wiens beheer zij toezicht moeten uitoefenen, geeft de huidige inrichting van de Comptabiliteit der vastgelegde uitgaven niet den gewenschten uitslag [14]). Inderdaad, ingeval een begrootingsartikel geen voldoende crediet meer vertoont, of indien de wetgever geen crediet heeft voorzien waarop de voorgenomen uitgave kan worden aangerekend, weigert de rekenplichtige zijn visum. Doch alsdan neemt de Ministerraad, in plaats van de noodige bijcredieten aan te vragen en daarvan de goedkeuring door het Parlement af te wachten, eenvoudig een beslissing [15]) ingevolge welke de rekenplichtige *moet* viseeren, terwijl de betrokken Minister zich tot zijn collega van Financiën wendt met het oog op het uitgeven van het noodig thesauriemandaat. Dat procédé kan gerechtvaardigd worden, indien het niet mogelijk is de vereischte bijcredieten bijtijds door het Parlement te doen aannemen. Doch in plaats van alleen bij volstrekte noodzakelijkheid daarvan gebruik te maken, wordt gretig naar de onwettelijke uitzonderingsprocedure gegrepen en werkelijk misbruik er van gemaakt. Het Rekenhof, dat onmiddellijk een afschrift van het besluit van den Ministerraad krijgt en dat er toe gehouden is elke tekortkoming aan de begrootingswetten zonder uitstel aan de Kamers bekend te maken, ten einde deze in staat te stellen uitspraak te doen over de afwijking van de principes, heeft dien toestand maar al te dikwijls aangeklaagd. Doch het Parlement heeft, de enkele malen toen het daarop toch eindelijk inging, het eenvoudig bij vrome wenschen gelaten in plaats van handelend op te treden.

Om dien toestand te verhelpen, wordt doorgaans en terecht voorgesteld de contrôle op het vastleggen der uitgaven aan het Rekenhof toe te vertrouwen, zooals het trouwens aanvankelijk werd voorzien [16]).

***

Na het vervullen van de formaliteit, in verband met het vastleggen van de uitgaven, wordt overgegaan tot de *vereffening*, d.w.z. tot het

---

[13]) Artt. 2 en 3, Wet 20 Juli 1921.

[14]) Cf. *Max Leo Gérard,* Le contrôle des dépenses publiques, Le Flambeau 1933, blz. 197; *H. Matton,* op. cit., deel II, blz. 585 vlgg.; Annales de la société scientifique de Bruxelles, 1930, blz. 60 vlgg.; Droit budgétaire no. 4160 bis; *L. Camu,* op. cit. blz. 15; *A. Magain,* Droit budgétaire et comptabilité de l'Etat, 1946, no. 461.

[15]) Art. 5, Wet 20 Juli 1921.

[16]) Cf. o.m. *Max Leo Gérard,* Le contrôle des finances publiques, Le Flambeau, 1933, blz. 198; *L. Camu,* Coordination des contrôles de dépenses publiques, 1943, blz. 15; *De Hervorming van den Staat,* blz. 193; *H. Matton,* op. cit., II, blz. 585 vlgg.

nagaan of de schuld van den Staat werkelijk en wettelijk bestaat, welke de grootte er van is, of ze eischbaar is, alsmede of ze niet teniet-ging door vroegere betalingen, door verjaring of door verval, m.a.w. tot het vaststellen van het bestaan en de juistheid van de rechten van den schuldeischer.

In werkelijkheid gebeurt de verevening in twee stadia: de *voorloopige* verevening geschiedt door het Departement waarop de uitgave betrekking heeft en de *definitieve* verevening gebeurt door het Rekenhof.

Tusschen de voorloopige en definitieve verevening heeft in den betrokken ministerieelen dienst de derde phase plaats gehad, nl. de *ordonnanceering*, d.w.z. de machtiging tot betaling en het opmaken van den betaaltitel. Die verrichting geschiedt door den ordonnateur, die hoofdzakelijk de Minister zelf is. Doch men begrijpt gemakkelijk, dat uit hoofde van het steeds verder gaande interventionisme van den Staat, de Minister alleen niet voldoende is. Ook *kan* deze, in bepaalde gevallen en onder zekere voorwaarden, zijn bevoegdheid opdragen aan een of meer ambtenaren. De door den Minister gemachtigde ambtenaar wordt daardoor zelf ordonnateur — afgevaardigde ordonnateur — en zijn aansprakelijkheid wordt vastgelegd bij artikel 18 der wet van 15 Mei 1846 [17]): hij moet rekening en verantwoording afleggen aan het Rekenhof over de vastleggingen van credieten, waartoe hij zich verbonden heeft in strijd met eenige wetsbepaling *of* waardoor de Schatkist benadeeld wordt. Opdat zijn aansprakelijkheid niet in het gedrang zou komen, moet hij tot zijn rechtvaardiging een *bijzonder* schriftelijk bevel van den Minister kunnen voorleggen, dat hem machtiging tot de uitgave verleende en aan de betaalorder voorafging.

***

Welke is de rol van het Rekenhof in zake uitgaven?

Luidens artikel 116, § 2 van de Grondwet moet het Hof er voor zorgen, dat geen artikel van de uitgaven der begrooting wordt overschreden en dat geen overschrijvingen geschieden. Bovendien kan, overeenkomstig artikel 17 der wet van 15 Mei 1846, geen uitgave zonder het voorafgaand visum en vereffening van het Rekenhof worden gedaan, behoudens de bij de wet bepaalde uitzonderingen.

Het Rekenhof vervult dienvolgens zijn grondwettelijke taak in zake uitgaven door middel van het *voorafgaand visum*, waarvan het principe nader omschreven en uitgewerkt is in artikel 14 der wet van 29 October 1846, dat luidt als volgt: „Geen bevel tot betaling wordt door 's Lands kas ten uitvoer gelegd dan bekleed met het visum van het Rekenhof. Wanneer het Hof oordeelt zijn visum niet te moeten geven, worden de redenen van zijn weigering in den Ministerraad onderzocht. Indien

---

17) Zooals het gewijzigd werd bij art. 8 van de Wet van 20 Juli 1921.

de Ministers beslissen dat er onder hun verantwoordelijkheid tot betaling moet worden overgegaan, verleent het Hof zijn visum onder voorbehoud. Het Hof doet dadelijk zijn beweegredenen aan de Kamers kennen."

Reeds vóór het afkondigen van onze Landskeure was het principe van de vóórcontrôle of preventieve contrôle gehuldigd in het decreet van 30 December 1830.

Alsdan beschikte het Hof evenwel over een *absoluut* veto, m.a.w. het laatste woord bleef aan de contrôle-instelling, wat natuurlijk strijdig is met het principe, krachtens hetwelk de uit te voeren verrichting niet mag belet worden door het toezichtsorganisme, dat voor die verrichting niet verantwoordelijk is. De ministerieele verantwoordelijkheid eischt inderdaad vrijheid van handelen en zonder die vrijheid kan er moeilijk sprake zijn van verantwoordelijkheid. Thans is een dergelijke toestand niet meer te vreezen: indien een Minister, niettegenstaande de opmerkingen van het Hof, bij zijn standpunt blijft en de uitgave toch wil doen, kan hij de zaak vóór den Ministerraad brengen. Indien deze laatste de meening van den Minister deelt, moet het Hof toegeven en viseert het de uitgave *onder voorbehoud*. Op die wijze beschikt de regeering dienvolgens over een middel om de gewraakte uitgave toch uit te voeren, doch daardoor wordt heel het Kabinet verantwoordelijk voor de gedane verrichting. Het geschil is echter aldus niet definitief beslecht, want ingevolge art. 14 van zijn inrichtingswet, doet het Hof dadelijk zijn beweegredenen aan de Kamers kennen en brengt aldus de zaak voor den oppersten scheidsrechter: het Parlement.

* * *

Wanneer een uitgave aan zijn voorafgaand visum wordt onderworpen, oordeelt het Hof zonder de minste beperking over de *werkelijkheid*, de *regelmatigheid* en de *wettelijkheid* van die verrichting. Integendeel mag of kan het zich niet inlaten met de *moraliteit* of de *opportuniteit* er van, daar zulks te zeer verband houdt met de ministerieele verantwoordelijkheid. Op te merken valt, dat het voorafgaand visum onmogelijk en noodeloos zou zijn voor *alle* uitgaven; ook zijn verschillende uitzonderingen voorzien, in welke gevallen de verantwoording van de uitgave niet *vóór*, doch *na de betaling* geschiedt. Op die wijze wordt de vóórcontrôle alleen toegepast, daar waar ze wegens den aard van de uitgave werkelijk noodzakelijk is.

Om de aanneembaarheid van een uitgave te beoordeelen, let het Hof in de eerste plaats op de grondwettelijke, wettelijke en reglementaire vereischten, waaraan elke uitbetaling moet voldoen. Met dat doel beperkt het zich niet tot het eenvoudig raadplegen van de financiewetten, doch geeft daaraan de noodige uitlegging. Bovendien moet het noodzakelijk kennis hebben van de passende bijzonderheden in verband

met alle feiten, die te zijner beoordeeling worden voorgelegd. Ook wordt derhalve aan dat College, bij artikel 5 van zijn inrichtingswet, het recht toegekend zich alle staten, inlichtingen en ophelderingen te doen verstrekken betreffende de ontvangst en de uitgave van de Staats- en Provinciale gelden. Overigens werd het bij artikel 116 der Grondwet en op algemeene wijze er mede belast, alle inlichtingen en rekeningstukken bijeen te brengen.

***

Het voorafgaand visum, dat men reeds in 1846 poogde te kelderen en te minimaliseeren, is sindsdien het brandpunt van altijd weer oplaaiende twistvuren. Men kan best begrijpen, dat meestal de aanval komt uit de Administratie, die de gewraakte contrôle moet ondergaan.

***

De tegen die vóórcontrôle geopperde bezwaren [18]) kunnen als volgt samengevat worden:

1. De vóórcontrôle van het Rekenhof is niet afdoende, want daar ze *na* de vastlegging, de verevening en de ordonnanceering van de uitgaven door het betrokken Departement plaats vindt, kan de weigering van het visum de uitgave toch niet beletten. De rechtbanken hebben immers het recht de uitvoering van een tusschen den Staat en een aannemer regelmatig afgesloten overeenkomst voor geldig te verklaren en de uitvoering er van te bevelen [19]);

2. De aan het voorafgaand visum onderworpen uitgaven vertegenwoordigen slechts een klein gedeelte (20 $^0/_0$) van de Staatsuitgaven. De voorafgaande verificatie geldt dan ook als uitzondering en de contrôle a posteriori — door de verificatie van de rekeningen — als regel;

3. De vóórcontrôle door het Rekenhof is oorzaak van de vertraging in het uitbetalen van de Staatsuitgaven.

Het weerleggen van die bezwaren kan natuurlijk niet plaats vinden binnen het bestek van deze bijdrage. Wij willen dan ook alleen aanstippen, dat het voorafgaand visum, naar de meening niet alleen van den grondwetgever doch eveneens van de hedendaagsche bevoegdheden onbetwistbaar het toezichtsmiddel is bij uitstek.

Tevens kunnen daardoor de misbruiken, vergissingen e. a. ontdekt, voorkomen en hersteld worden vóór de uitgaven werkelijk worden uitbetaald. Het voorafgaand visum zou derhalve, zooals het overigens aanvankelijk werd voorzien, steeds als regel moeten gelden en de uitzonderingen daarop moeten uitsluitend door de noodzakelijkheid van den dienst en door 's Lands belang worden ingegeven. Evenwel zou.

---

18) Cf. o.m. *A. Magain*, Faut-il supprimer le contrôle préventif de la Cour des Comptes, Questions commerciales et administratives, 1939 nos. 3—4.

19) Cf. Hof van Beroep te Luik, 31 Januari 1866, *Pasicrisie belge* 1867, II, 388.

ingevolge een rationeele inrichting van de met dat visum belaste diensten van het Hof, de voor het vervullen van die formaliteit vereischte tijd tot een minimum behooren herleid te worden, zoodat, indien de uitgaven niet op het laatste oogenblik ter beoordeeling worden voorgelegd, de tusschenkomst van het Hof, geen oorzaak zij van te late uitbetaling, tenzij in het belang der Schatkist.

Ook maken de meest vooraanstaande auteurs uitdrukkelijk voorbehoud in verband met de gegrondheid van de tegen het voorafgaand visum ingebrachte bezwaren; zooniet spreken ze zich uit voor het handhaven en zelfs voor de uitbreiding van de voorafgaande contrôle van het Rekenhof[20]).

Anderdeels kan het eerste bezwaar integendeel als reden ingeroepen worden om te verklaren, dat de vóórcontrôle niet alleen zou moeten slaan op de *verevening* — zooals thans het geval is — doch eveneens op het *vastleggen* van de uitgaven. Immers, doordat het Hof geen toezicht a priori op de vastlegging houdt en de aanrekeningen op de begrootingscredieten maar doet naarmate de Departementen de mandaten inzenden, verleent het soms zijn visum voor uitgaven, die vastgelegd werden toen de daartoe benoodigde credieten in feite reeds geblokkeerd waren door beslissingen of contracten, waarvan de budgetaire gevolgen door het Hof nog niet geboekt noch zelfs gekend zijn. Ingeval van conflict tusschen de uitvoerende macht en het Hof zou dit College — zooals thans bij de verevening — kunnen verplicht worden te *viseeren onder voorbehoud*, na beslissing van den Ministerraad. Die uitbreiding van de bevoegdheid van het Hof (welke overeenkomt met het oorspronkelijk ontwerp) zou — buiten het ontzaglijk voordeel dat aldus geen overschrijding van credieten zonder een voorafgaande beslissing van het Parlement zou geschieden — bedoeld College in staat stellen om, eensdeels, zijn grondwettelijke taak op afdoende wijze te vervullen en, anderdeels, een passend verslag te voegen bij elke aanvraag om bijcredieten (verslag dat het Hof bij den huidigen stand van zaken onbekwaam is op behoorlijke wijze op te maken).

Bovendien dient in dat verband nadruk gelegd op een werkelijk misbruik: wegens het oprichten van de z.g. parastatale en zelfstandige inrichtingen worden vele uitgaven aan het voorafgaand visum onttrokken; de verificatie heeft pas na de uitvoering der verrichtingen plaats, n.l. ter gelegenheid van de jaarlijks af te leggen rekeningen. Wegens de andere nadeelen die daaraan verbonden zijn, zou dan ook tot het oprichten van parastatale instellingen alleen maar dan mogen

---

20) *A. Buttgenbach*, Les modes de gestion des services publics en Belgique, 1942, blz. 155; *H. Matton*, op cit., deel II, blz. 168 en 713; *Fortin*, Répertoire pratique du droit belge, V° Cour des Comptes; *L. Camu*, op. cit., blz. 44; *F. Baudhuin*, Précis de finances publiques, I, blz. 162—164; *O. Sinave*, Cours de finances publiques, blz. 86—96.

overgegaan worden, wanneer zulks werkelijk door de omstandigheden of door de noodwendigheid van den dienst wordt vereischt. Anderdeels zou voor al die noodzakelijk te behouden of op te richten organismen één zelfde statuut moeten gelden, mits daarin eventueel, door middel van speciale voorschriften, rekening werd gehouden met de voor elke instelling eigen vereischten. Inzonderheid zou de contrôle op een eenvormiger wijze dienen uitgeoefend en zou, met het oog op de effectieve en noodzakelijke verantwoordelijkheid, voor ieder organisme een comptabel moeten aangeduid worden: de thans voorziene gezamenlijke verantwoordelijkheid van een raad van bestuur of van een bestuurscomité biedt op dat stuk geen ernstigen, voldoenden waarborg.

Te dezer gelegenheid rijst eveneens het vraagstuk van de *contrôle ter plaatse*. Op de voordeelen van een dergelijke contrôle, die onverwachts zou moeten kunnen uitgevoerd worden, kan niet genoeg nadruk gelegd worden.

***

Indien geen beletselen tot viseeren door het Hof worden vastgesteld, wordt het dossier, na visum en aanrekening, aan het Ministerie van Financiën gezonden, waar de uitgave ook geboekt wordt en maatregelen getroffen worden om de betaling, langs den postcheque- en girodienst om, te bevorderen [21]).

***

Op de eigenlijke *betaling* wordt door het Hof nog a posteriori een contrôle uitgeoefend, dank zij de verantwoording over gequiteerde uitgaven.

***

Vooraleer het over het Hof als rechtsmacht te hebben, dienen nog enkele contrôleverrichtingen van bijkomenden aard aangestipt te worden:

1°. Een duplicaat van het Grootboek der *Staatsschuld* berust in het Rekenhof, hetwelk er bovendien voor zorgt, dat de overschrijvingen en de terugbetalingen alsook de nieuwe leeningen er nauwkeurig ingeschreven worden. Anderdeels zijn alle schuldbrieven van leeningen of conversies alleen geldig, voor zoover ze met het visum van het Rekenhof bekleed zijn; [22])

2°. Het houdt het *duplicaat van het register der pensioenen* ten bezware van het Rijk. Het Rekenhof doet inderdaad uitspraak omtrent de wettelijkheid en het bedrag van de pensioenen op inzage van de bewijsstukken alsmede van de afschriften der toekenningsbesluiten die door de vereffende Departementen worden voorgelegd; [22])

---

[21]) Cf. Wet van 17 Mei 1920 en koninklijk besluit van 27 Juni 1921 gewijzigd bij die van 2 Maart 1923, 14 October 1931 en 17 Juni 1935.

[22]) Cf. art. 16, Wet 29 October 1846.

3⁰. Het Hof waakt er over dat elke rekenplichtige den *borgtocht* [23]) tot waarborg van zijn beheer stelt; [24])

4⁰. Het houdt een boek van de *terugbetaalbare leeningen* en draagt er zorg voor dat die leeningen nauwkeurig geboekt worden in de rekeningen van de rekenplichtigen en in de algemeene rekening van den Staat. [24])

***

Ten slotte oefent het Rekenhof de *gerechtelijke* contrôle uit: het treedt inderdaad als rechtsmacht op tegenover de comptabelen, de rekenplichtigen der vastgelegde uitgaven en afgevaardigde ordonnateurs.

Alle openbare comptabelen vallen onder de rechtsmacht van het Rekenhof. Door die algemeene termen te gebruiken in plaats van de verschillende categorieën van rechtsonderhoorigen van dat College op te sommen, heeft de wetgever willen vermijden, dat om het even welke rekenplichtige aan bedoelde jurisdictie zou ontsnappen.

In dit verband moet eveneens gewezen worden op het verschil tusschen rekenplichtige of comptabel in privaat recht en in publiek recht.

In het privaat recht wordt onder „rekenplichtige of comptabel" verstaan, hij die belast is met het voeren van de algemeene boekhouding van de onderneming en die, derhalve, niet noodzakelijkerwijze gelden of daarmede gelijkstaande waarden behandelt. Het is zelfs, met het oog op een rationeele boekhouding, geboden hem de inning van de ontvangsten en de betaling der uitgaven, in welken vorm ook, niet toe te vertrouwen, derwijze dat de aanduidingen van zijn rekening „Kas" kunnen dienen voor het oefenen van toezicht op den kassier. In publiek recht integendeel is de rekenplichtige, in principe, hij die gelden of waarden behandelt; de effectieve behandeling van gelden of waarden dient immers als hoofdkenmerk beschouwd: „Est comptable public, celui qui, soit en recevant les deniers publics, soit en en faisant emploi, manie réellement ces deniers et qui, à ce titre, est soumis à la juridiction de la Cour des Comptes" [25]).

De rekenplichtige is een openbaar lasthebber en in die hoedanigheid is hij noodzakelijk er toe gehouden rekenschap te geven van de hem toevertrouwde lastgeving. Dit zal eveneens gebeuren vóór het Rekenhof, want overeenkomstig art. 116 van de Grondwet is dat Hof belast met het nazien en het vereffenen der rekeningen van het algemeen bestuur en van al wie tegenover 's Lands kas rekenplichtig is.

---

[23]) De *bewijzen van borgstelling* zijn, in tegenstelling met het bepaalde in art. 16 Wet 29 October 1946, niet meer aan het visum van het Rekenhof onderworpen (cf. art. 12, Wet 25 Juni 1924).

[24]) Cf. art. 16, Wet 29 October 1846.

[25]) Laurent, Droit civil, XXX, no. 421.

Het Hof doet als rechtsmacht uitspraak over de vraagstukken in verband met zijn bevoegdheid tegenover de rekenplichtige ambtenaars; het zal dus uitmaken aan wien het de hoedanigheid van comptabel moet toekennen. Wanneer uitgemaakt is dat iemand die hoedanigheid heeft, vloeit daaruit voor hem ipso facto voort, dat hij verplicht is rekening af te leggen. Binnen welke termijnen dat afleggen moet gebeuren, wordt door de wet bepaald [26]). Bovendien, in bij uitzondering voorkomende gevallen zooals ontslagneming, overlijden, deficit van de rekenplichtigen, bepaalt het Hof de termijnen, binnen welke de rekeningen op zijn griffie moeten neergelegd worden. Ten slotte kan het Hof het ambtshalve afleggen van de rekening voorschrijven voor elken aangemaanden rekenplichtige, die ze binnen den bepaalden termijn niet heeft ingediend.

***

Zoowel bij het vrijwillig en bij het ambtshalve overleggen is de zaak van rechtswege bij het Hof aanhangig gemaakt en dit onafhankelijk van elke andere daad, door het eenvoudig doorzenden of afleggen van de rekening. Het mag dienvolgens, onmiddellijk overgaan tot het *nazien* en het *vereffenen* van bedoelde verantwoording en bij het *afsluiten* er van, uitspraak doen over de aansprakelijkheid van den rekenplichtige.

Hoe dat nazien, vereffenen en afsluiten gebeurt, m. a. w. over de procedure vóór het Hof kan hier niet uitgeweid worden. Stippen wij daaromtrent alleen aan dat, alhoewel de openbare comptabel het karakter van een openbaar lasthebber heeft, alleen het Hof, met uitsluiting van de gewone rechtbanken, de bevoegdheid wordt opgedragen om de uitslagen van de rekeningen der comptabelen van het Rijk en van de provinciën officieel vast te stellen, alsmede om uitspraak te doen over de aansprakelijkheid van die ambtenaren.

Deze aansprakelijkheid zal onderzocht en uitgemaakt worden aan de hand van de algemeene beginselen in zake de plichten en rechten van elken lasthebber en daarenboven op grond van de speciale beschikkingen voor elk beheer in het bijzonder.

Het Hof zal aldus moeten oordeelen of de niet-invordering van de vastgestelde rechten door den ontvanger geenszins aan dezes nalatigheid is te wijten, alsmede in welke mate, ingeval van diefstal of verlies van gelden, de betrokken rekenplichtige ambtenaar aansprakelijk moet gesteld worden, omdat hij b.v. de vereischte voorzorgsmaatregelen niet ten gepasten tijde heeft getroffen. [27])

Alleen het *Hof is* bevoegd om uitspraak te doen *over al wat het beheer omvat;* het zal met het oog daarop het burgerlijk recht zoowel als het

---

[26]) Cf. o.m. art. 49, Wet 15 Mei 1846 en art. 7, Wet 29 October 1846.
[27]) Cf. artt. 10 en 11, Wet van 15 Mei 1846.

publiek recht toepassen en zal derhalve de vraagstukken zoowel van privaat als van publiek recht moeten oplossen. Aldus heeft het Hof van Cassatie bij arrest van 2 Januari 1852, cf. Pasicrisie belge, 1852, I, 265, gewezen, dat voormeld College niet alleen bevoegd is om het debet van de rekenplichtigen definitief in hoofdsom te bepalen, doch tevens om het bedrag der verschuldigde interesten (het toebehooren volgt de zaak) vast te stellen.

De macht van het Hof is evenwel ter zake niet onbegrensd, want de rekenplichtigen zijn uitsluitend wegens en voor hun beheer aan zijn jurisdictie onderworpen.

***

Na de rekeningen onderzocht en vereffend te hebben, bepaalt het Hof bij definitieve arresten, of de rekenplichtigen *vrij van schuld zijn, in voorschot* of *in debet.* [28])

Indien de rekenplichtigen vrij van schuld of in voorschot zijn, spreekt het Hof hun *definitieve ontlasting* uit en beveelt de teruggave van de borgtochten, alsmede, indien er aanleiding toe bestaat, de opheffing van het verzet en de doorhaling van de hypothecaire inschrijvingen die, wegens hun beheer, hun goederen belasten. [29])

Wanneer het Hof integendeel beslist, dat de aansprakelijkheid van de comptabelen in het gedrang dient gebracht te worden, veroordeelt het deze laatsten hun schuld binnen den vastgestelden termijn in 's Lands kas te storten.

Ten einde uitspraak te kunnen doen over de aansprakelijkheid van zijn rechtsonderhoorigen moet het Hof *geen conclusiën* hooren en *geen debatten* openen; zijn arresten worden *niet op tegenspraak* gewezen. Behoudens in het bij artikel 8 der wet van 29 October 1846 voorziene geval is het niet gehouden de comptabelen, wier rekeningen onderzocht worden, te hooren of op te roepen, doch die ambtenaren kunnen ter plaatse kennis van hun dossier nemen en, op aanvraag, afschriften er van of uittreksels er uit krijgen. Bovendien doet het Hof in principe niet uitspraak over de aansprakelijkheid van een comptabel, alvorens in het bezit te zijn gesteld van dezes verweermiddelen. Het beslist bovendien oppermachtig welke ophelderingen noodig zijn tot het motiveeren van de te wijzen arresten en het kan daartoe, op grond van de slotparagraaf van artikel 5 van zijn inrichtingswet en in de mate waarin dat wenschelijk voorkomt, nadere inlichtingen doen verstrekken en welke stukken of bescheiden ook doen overleggen.

Vóór het Rekenhof worden de zaken algeheel *schriftelijk* behandeld, *zonder pleidooien*, *zonder openbare bespreking* en, buiten de uitvoering van

---

[28]) Cf. art. 10, Wet 29 October 1846.
[29]) Cf. art. 10 ibid.

de arresten, hebben de betrekkingen met de comptabelen plaats door middel van eenvoudige briefwisseling zonder tusschenkomst der deurwaarders.

De aanwezigheid van de meerderheid der leden van het Hof is vereischt tot het vaststellen van het slot der rekeningen en tot sluiten er van. [30]) De arresten die het Hof wijst, *gemotiveerd*, doch *met gesloten deuren* geveld, worden opgesteld in denzelfden vorm als de arresten en vonnissen van de hoven en rechtbanken en besluiten met de bij artikel 545 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering voorziene *uitvoeringsformule*.

Een uitgifte van het arrest wordt voor uitvoering overgemaakt aan den Minister van Financiën, indien het gaat om een Rijkscomptabel en aan de Bestendige Deputatie, indien het een provincialen rekenplichtige geldt; een andere uitgifte wordt langs den administratieven weg aan den betrokken ambtenaar toegezonden.

***

Het Hof mag zijn uitspraak niet onbepaald uitstellen, want drie jaar na het neerleggen van zijn ambt, krijgt de rekenplichtige definitieve ontlasting, indien het Rekenhof niet anders beslist heeft. [31]) Die ontlasting wordt echter alleen verkregen zoo de rekenplichtige al zijn verplichtingen is nagekomen, d. w. z. dat hij zijn rekening moet afgelegd hebben. Doch zelfs dan zal het Hof een arrest moeten wijzen: terugbetaling van den borgtocht, enz.

De definitieve ontlasting, die door dezen comptabel ambtshalve wordt verworven, mag echter niet verward worden met die welke door het Rekenhof uitgesproken wordt, wanneer de comptabel vrij van schuld is of in voorschot. Deze laatste ontlasting is inderdaad niet *volstrekt* definitief, want de arresten van het Rekenhof hebben niet onder dezelfde voorwaarden als de beslissingen van de gewone rechtbanken kracht van gewijsde. Inderdaad kan dat College, niettegenstaande een arrest dat definitief over een rekening werd uitgesproken, onder zekere voorwaarden en binnen een termijn van drie jaar, te rekenen van den datum van het arrest, tot herziening overgaan, hetzij op aanvraag van den rekenplichtige, hetzij van ambtswege. [32])

Bovendien bestaat er, zelfs na dien termijn van drie jaar, aanleiding tot herziening van elke rekening, die op overlegging van als valsch erkende stukken vastgesteld werd [33]), op voorwaarde evenwel dat de vervalsching het bewuste werk van den comptabel zij.

---

[30]) Cf. art. 4 ibid.
[31]) Cf. art. 10, Wet 29 October 1846.
[32]) Cf. art. 11, ibid.
[33]) Cf. art. 11, ibid.

De arresten van het Hof kunnen voor het Hof van Cassatie gebracht worden wegens twee oorzaken [34]):

1) schending van de rechtsvormen;

2) schending van de wet.

Ingeval een rekenplichtige zich gerechtigd acht een arrest te bestrijden wegens schending van de rechtsvormen of van de wet, moet hij zich, uiterlijk binnen drie maanden te rekenen van de beteekening van het arrest, in cassatie voorzien. Over de voorziening wordt uitspraak gedaan op verzoekschrift en zonder pleidooi. Alleen de comptabel en dus niet de Administratie, waaraan die ambtenaar verbonden is, kan dien eisch instellen.

Wordt het arrest verbroken, dan wordt de zaak verwezen naar een commissie ad hoc, die in den schoot van de Kamer der Volksvertegenwoordigers ingesteld wordt en uitspraak doet volgens de vormen bepaald voor het Rekenhof, zonder dat eenig rechtsmiddel verder kan worden aangewend. [35])

Op 10 Januari 1946 werd een arrest van het Rekenhof voor het eerst verbroken en bedoelde commissie zal dus thans voor de eerste maal moeten fungeeren.

Bovendien bezit het Rekenhof het recht tuchtmaatregelen te treffen tegenover:

1) ten achter zijnde rekenplichtigen [36]);

2) de ordonnateurs [37]);

3) de rekenplichtigen der vastgelegde uitgaven [38]).

Te dezen rust het initiatief op den jongsten raadsheer van het Hof, die als Openbaar Ministerie fungeert.

Het Hof *kan* (zonder er dus toe gehouden te zijn) tegenover de ten achter zijnde *rekenplichtigen*, na dezen gehoord of behoorlijk opgeroepen te hebben, een geldboete uitspreken. Het kan insgelijks in voorkomend geval hun afzetting of schorsing uitlokken, doch voor deze maatregelen moet de rekenplichtige niet gehoord of opgeroepen worden.

Dezelfde tuchtmaatregelen kunnen toegepast worden op de *rekenplichtigen der vastgelegde uitgaven* die blijk van nalatigheid hebben gegeven bij het vervullen van hun opdracht.

Ten slotte bepaalt het Hof welke som ten laste van de *afgevaardigde ordonnateurs* dient verhaald wegens de vastleggingen van crediet, die geschied zijn in strijd met de wetsbepalingen of wegens door de Schatkist geleden schade. Het kan ook aan de ordonnateurs een boete opleggen en, bij voorkomend geval, besluiten tot hun schorsing of afzetting.

---

[34]) Cf. art. 13, ibid.

[35]) Cf. art. 13, Wet 29 October 1846.

[36]) Art. 8, Wet 29 October 1946.

[37]) Art. 9, Wet 20 Juli 1921 (geworden art. 9bis, Wet 29 October 1946).

[38]) Art. 2, Wet 10 Juni 1922.

Evenals voor de rekenplichtige ambtenaars ziet het Hof de rekeningen van de *algemeene en speciale besturen* na, *vereffent* ze en *sluit* ze af. [39]) Het beperkt er zich echter toe, de *algemeene rekening van den Staat* na te zien en te vereffenen. [39]) Daar de Ministers maar alleen verantwoordelijk zijn tegenover den Koning en alleen rekening aan de Kamers moeten afleggen, zal de wetgevende macht, door middel van een speciale wet [40]), die algemeene rekening afsluiten en op die wijze uitspraak doen over het beheer der Ministers. In dat opzicht wordt er op gewezen, dat het Hof eveneens een aanzienlijke rol vervult in de *wetgevende* contrôle op de uitvoering van de begrooting, aangezien het dat toezicht vanwege het Parlement vergemakkelijkt, zooniet mogelijk maakt: immers deelt het onmiddellijk aan de wetgeving alle tekortkomingen aan de begrootingswetten mede en wordt de algemeene rekening van den Staat samen met zijn opmerkingen aan het oordeel van de Kamers onderworpen.

***

Wat de bevoegdheid van het Hof als rechtsmacht betreft, kan de thans geldende procedure, niettegenstaande den specialen aard er van, gehandhaafd blijven, behoudens wat de volgende punten betreft.

Luidens artikel 9 van de wet van 29 October 1846 wordt elke veroordeeling tot een geldboete uitgesproken op vordering van den jongsten raadsheer, die optreedt als Openbaar Ministerie, nadat de betrokkene gehoord en behoorlijk opgeroepen werd. Echter is bedoelde raadsheer, doordat hij lid is van de Fransche of van de Vlaamsche Kamer, niet altijd tweetalig. Niettemin moet de verschijnende rekenplichtige zijn uitleggingen in eigen taal kunnen verstrekken, moeten hem in die taal de noodige vragen gesteld en de vordering van het Openbaar Ministerie medegedeeld worden. Hoe kan de betrokken raadsheer, indien hij die taal niet kent, de noodige voorstellen met kennis van zaken doen? Aangezien dit niet mag gebeuren door middel van vertaalwerk of door bemiddeling van een tolk, moet de wet dan ook aan het vereischte op taalgebied aangepast worden: een aanpassing, die wij voorstellen, zou er in bestaan in elke Kamer den jongsten raadsheer als Openbaar Ministerie te doen fungeeren.

Een aanpassing dringt zich eveneens op ten voordeele van de ordonnateurs: de wet voorziet immers niet dat de door het Hof ten laste van deze ambtenaren gewezen arresten voor herziening vatbaar zijn [41]), zooals voor de beslissingen ten laste van de comptabelen.

---

[39]) Art. 116, Grondwet.

[40]) Art. 25, Wet 15 Mei 1846.

[41]) Het Hof heeft echter reeds zijn rechtspraak in den vereischten zin gevestigd en bij arrest van 17 Juli 1946 een ten laste van een afgevaardigden ordonnateur gewezen beslissing herzien.

Wegens de overwegende rol die het Rekenhof te vervullen heeft, wordt het soms gecritiseerd: het lijdt aan een zeker formalisme, de contrôle werkt te langzaam enz.! Wij geven graag toe dat de wetgeving van 1846 beslist aan de huidige omstandigheden zou moeten aangepast worden; wij hebben zelf overigens hier terloops enkele van de wijzigingen aangestipt. [42]) Anderdeels wordt soms beweerd, dat het Hof zich met haarklooverij inlaat. Wij moeten in volle oprechtheid toegeven, dat in zekere uitzonderingsgevallen zulks wel toevallig is kunnen gebeuren. [43]) Doch de zeldzame, sporadisch voorkomende gevallen nemen niet weg, dat bedoelde bezwaren in den regel ten onrechte het Hof worden aangewreven. Leveranciers, aannemers en andere bezoekers, die op een Ministerie komen aandringen op de uitbetaling van hun schuldvorderingen, worden meestal met een kluitje in het riet gestuurd onder de verklaring dat hun dossier in het Rekenhof zit. Anderdeels mag niet uit het oog worden verloren, dat het Hof de wet moet toepassen en zich niet door zijn gevoel mag laten leiden: aldus wanneer de wet een bepaald aantal dienstjaren eischt voor het bekomen van een pensioen, is het Hof dan kleingeestig, indien het dat pensioen niet goedkeurt voor een persoon die enkele weken te weinig dienstouderdom heeft? Wien treft dan eventueel het verwijt: de wet of het Hof? Iemand die het Hof toch daarom mocht critiseeren, kan men het best vergelijken met dengene die te laat komt voor den trein en tegen het stationspersoneel begint te sputteren, omdat de trein tijdig vertrokken is. Overigens moest het Hof dien weg opgaan, dan zouden die paar weken te weinig dienstouderdom onmiddellijk ingeroepen worden als precedent, om nog maar een ander tekort van een paar weken dienstouderdom goed te praten. Waar en wanneer moet men dan ophouden?

***

Doch het Rekenhof is niet het eenige contrôlelichaam: verschillende toezichtsorganen werden de laatste jaren in den schoot van de Administratie opgericht: comptabiliteit der vastgelegde uitgaven, inspectie van financiën enz. Doch een stelsel dat bij tusschenpoozen en fragmentsgewijze is opgebouwd, vertoont onvermijdelijk gebrek aan eenheid en harmonische samenwerking. Niettemin moet het financieel toezicht één en algemeen zijn, aangezien één en hetzelfde doel wordt nagestreefd, n.l. het nakomen en het in acht nemen, bij de begrootingsuitvoering, van de door het Parlement gestelde voorwaarden. De verschillende contrôles dienen derhalve elkaar aan te vullen; hun werking behoort gecoördineerd te worden. Ook zou het Rekenhof allereerst voor die

---

[42]) Voor details cf. Prof. Dr F. A. Amerijckx, Het Rekenhof in België, Etabl. E. Bruylant, Brussel, 1947.

[43]) B.v. het geval van de verantwoording betreffende postzegels (van welke beslissing trouwens reeds werd teruggekomen).

eenheid van de contrôle moeten zorgen. Ter zake mag noch kan geschermd worden met scheiding der machten, want „il serait périlleux d'attacher trop d'importance aux grands principes apparents de la séparation des pouvoirs" [44]): alhoewel door de wetgevende macht benoemd, met het oog op zijn onmisbare onafhankelijkheid neemt dat College practisch het toezicht zoowel voor de uitvoerende als voor de wetgevende macht waar. Alle misverstand moet daaromtrent eens en voor altijd worden geweerd: het Hof vervult zijn taak in 's Lands algemeen belang en niet voor de Kamers alleen.

Ook zou het Hof deswege, zooals in de meeste landen, in voeling dienen te blijven met den Minister van Financiën en aan dezen de opmerkingen en voorstellen moeten doen, welke voor die samenwerking en voor het bereiken van het nagestreefde doel billijk blijken.

Doch hoe degelijk, afdoend en uitstekend het financieel toezicht ook moge werken, het zal niettemin alleen maar dan volledig rendeerend zijn, indien door het Parlement het gewenschte gevolg wordt gegeven aan de te zijner kennis gebrachte uitslagen van de uitgevoerde contrôle. De wetgevende Kamers laten zich echter maar al te dikwijls, om niet te zeggen meestal, leiden door het politiek aspect van de tot hun bevoegdheid behoorende zaken, en hebben voor de financieele aangelegenheden, alsmede voor de opmerkingen van het Hof niet de gewenschte of liever de vereischte belangstelling; aldus verliezen zij een der wezenlijke redenen van hun bestaan uit het oog. Nochtans, nu meer dan ooit, zal elk beroep op het draagvermogen van onze beproefde natie of op het openbaar krediet slechts dan den gewenschten uitslag opleveren, wanneer zekerheid gegeven wordt dat de bekomen gelden op efficiënte wijze zullen besteed worden.

***

Wij ontveinzen het ons ten slotte niet, dat sommige van de hervormingen slechts zullen kunnen doorgezet worden ingevolge een herziening van de Grondwet; doch wanneer een wijziging zich onvermijdelijk opdringt, dient de te volgen procedure zonder belang te blijven. Degenen, die voor een dergelijken maatregel zouden terugschrikken, herinneren wij aan de reeds vóór een tiental jaren door Minister Max-Léo Gerard gegeven en nog immer actueele verwittiging: „Une révision constitutionnelle inspirée par des considérations financières vitales serait le signe patent que la démocratie belge a compris qu'elle doit s'organiser si elle veut durer" [45]).

---

[44]) *L. Wodon*, Considérations sur la séparation et la délégation des pouvoirs en Belgique.

[45]) *Max Léo Gérard*, op. cit. blz. 202.

THE COURT OF ACCOUNTS

SUMMARY

The Court of Accounts has been created in virtue of a decree of the 30th December 1830 issued by the National Congress.

It is a permanent institution controlling public finance.

Several official organisms are subjected to its jurisdiction (National Bank as States' cashier, Sinking Fund of the public Debt, etc.).

The Court is composed of twelve members appointed by the Chamber of Deputies. It includes a flemish and a french chamber.

In virtue of the Constitution, the Court checks and liquidates the public accounts.

It must be attentive that neither expenditure exceeds the provided credit nor any transfer from one item to another takes place.

It makes up the accounts of the different departments and for this purpose it can make all the necessary inquiries and examine the vouchers relating expenditure and receipts.

It exercices on account of Parliament a daily control on the execution of the budget. Control of expenditure is carried out by a previous visa which is only given when the provided expenditure has been judged real, regular and legal. But the veto of the Court is not absolute: the Cabinet Council can force the Court to put its conditional visa.

Control on receipts is carried out periodically when the State-accountants present their accounts to the Court.

It exercices a legislative control by informing Parliament immediately of the insufficiences in the budget legislation and by submitting it the general account of the State with the necessary observations.

The Court exercices a judiciary control on the State-accountants as the latter must give an account of their management.

Provincial- but not municipal-finance is equally subjected to the jurisdiction of the Court.

Besides, the Court of Accounts controls the financial operations of the Colony since 1908.

LA COUR DES COMPTES

RÉSUMÉ

La Cour des Comptes a été créée en vertu d'un décret du 30 décembre 1830 promulgué par le Congrès National.

C'est une institution permanente chargée du contrôle des finances publiques. Plusieurs organismes officiels sont soumis à sa juridiction (Banque Nationale en qualité de Caissier de l'Etat, Caisse d'Epargne et de Retraite, Fonds d'Amortissement de la Dette publique, etc.).

La Cour compte douze membres désignés tous les six ans par la Chambre des Représentants qui peut les révoquer. Elle comprend une chambre flamande et une chambre française.

Aux termes de l'article 116 de la Constitution, la Cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous les comptables envers le Trésor public.

Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'Etat et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaires.

Elle exerce pour le compte des chambres législatives un contrôle journalier sur l'exécution du budget. Le contrôle sur la dépense s'effectue par le visa préalable; à cette occasion la Cour examine sans la moindre restriction la réalité, la régularité et la légalité de la dépense. Toutefois, son droit de veto n'est pas absolu. En effet, le Conseil des Ministres peut obliger la Cour à donner son visa sous réserve.

Le contrôle sur les recettes s'effectue périodiquement lors de la remise des comptes des comptables de l'Etat.

La cour exerce également un contrôle législatif du fait qu'elle communique au Parlement les insuffisances de la législation budgétaire et qu'elle lui soumet le compte général de l'Etat avec ses observations.

Finalement elle exerce un contrôle judiciaire sur les comptables qui doivent lui rendre compte de leur gestion.

Il est à noter que le contrôle de la Cour s'étend également aux finances provinciales mais non aux finances communales. En vertu de la loi de 1908, la Cour a été chargée, en outre, du contrôle des opérations financières de la Colonie.

A FISCAL TESTAMENT OF THE NEW DEAL [1])

BY

FRITZ KARL MANN

PROFESSOR OF ECONOMICS AND PUBLIC FINANCE AT THE AMERICAN UNIVERSITY, WASHINGTON D. C.

The fact that *expertise* and acumen do not necessarily guarantee the academic character of a book, is again confirmed by a recent fascinating analysis of American tax problems. An eminent tax specialist who, as general counsel of the Treasury and adviser to Secretary Morgenthau, actively participated in important fiscal decisions during the last war may not be expected to ascend to that enviable level of olympic serenity displayed by a conscientious textbook writer. He may feel more concerned with the justification of past policies and the determination of future goals than with a critical evaluation of alle pros and cons and with the arrangement of expedient compromises. In its broadest aspect, Randolph Paul's study is both the plea of a defendant and a program of future action. Yet in line with a time-honored academic tradition, the volume is organized as a trilogy: the first „book" deals with the history, the second „book" with the general problems and the third „book" with certain special problems of federal taxation.

As a political document. Paul's study cannot be ignored. It is the fiscal testament of a tax expert of the New Deal era. It may become the bible of future fiscal adversaries of „rugged individualism". The book however, seems hihgly valuable also for the academic profession. The fiscal scientist will be particularly grateful for the detailed account of fifty years of federal tax history which comprises almost one half of the volume. In a vivid and occasionally even overdramatic narrative, the author leads us over the terrain where tax battles and skirmishes were fought by the past two generations. This account is based on broad empirical material and interspersed with illuminating reflections and personal recollections of the author. The dearth of similar historical studies adds to the significance of such a mine of information.

Writing tax history, however, was hardly the main preoccupation

---

[1]) Randolph E. Paul, *Taxation For Prosperity*, The Bobbs-Merrill Company Publishers Indianapolis - New York, 1947 (448 pp.).

of the author. The gist of his study is to be found in the following two parts, both concerned with future governmental action. While the second book deals with general fiscal problems such as the boundaries of taxation, national income and full employment and budgetary and debt management, the last book concentrates on more specific tax issues.

Comprehensiveness is one of the main features of the author's plan. Nothing short of a thorough overhauling of the entire tax system can suffice. „What we need is a complete and uninhibited modernization done with a spirit that is brave and minds that are bold" (p. 200). To the general reader, over-all plans of this kind are more impressive if derived from basic principles of fiscal policy. Their formulation, therefore, is a vital part of the study.

First of all, the author suggests reversing the traditional function of taxation. Instead of restricting it to a quest for revenues and a „hand-to-mouth affair", taxation should be recognized as a genuine „instrument of human welfare" and a tool of economic and social planning. „We shall have to develop a philosophy of taxation, tuned to the mood of a world far different from the one we knew in prewar days" (p. 201). „The first item of business is to reject the gospel that taxes are for revenue only" (p. 214).

Yet this challenge of a venerable principle could have supported by more convincing arguments. The fact that no taxes can be collected without interfering with economic and social life, significant though it is, does not prove that, in the future, such interferences should be multiplied and intensified and should be regarded as prerequisites of the normal type of taxation. The issue seems to be whether unintentionally exerted economic and social effects should become features of a deliberate policy and to what extent nonfiscal functions should be allowed to prevail over revenue functions. To support any basic change, it should be proved for instance that, without coordination with tax measures, many desirable economic and social policies would be doomed. Such evidence is particularly pertinent if, in the course of an inquiry, the opposition to traditional concepts becomes more and more obvious. Does the statement that all taxes are in some degree regulatory necessarily lead to the conclusion that regulatory taxes represent the most desirable or the highest type of taxation? In this regard, the author takes an extreme position: „It is the *highest*[1]) function of taxes to accomplish positive social or economic objectives beyond the revenue. They then become more than exactions to defray the cost of government; they reach the *higher* level of operation as instruments of human welfare" (p. 217).

New Deal fiscal policy has done much to weaken the common belief

[1]) Italics mine.

in the need for an *annually* balanced budget. Although these doubts are much older than the New Deal — as far as I know, the need for a cyclically balanced budget was first expounded by Albert E. Fr. Schäffle in an ingenious article of 1886 [1]) the controversy is far from being closed. It is not enough to agree with the sceptical attitude as displayed by the late director of the Bureau of the Budget Harold D. Smith in his address at Allegheny College, Meadville, Pennsylvania, on April 11, 1940: „Isn't it a bit strange that we should try, as we have these many years, to synchronize the management of our fiscal affairs with the rotation of the earth around the sun?" Critical statements of this kind would gain in persuasive power if based either on broad historical material or on the results of economic analysis. In both respects, the present discussion is somewhat deficient.

For instance, it would have been worthwhile to explain why, under particular conditions, even a balanced budget may have expansive effects and thus may not guarantee economic stabilization. As several recent writers have adequately shown, the economic effects of both balanced and unbalanced budgets depend upon the manner in which general purchasing power is reduced or released. Or, to speak in purely fiscal terms, these effects vary with the particular kinds of expenditures and revenues which have led to equilibrium, surplus or deficit.

The author, however, entertains no serious doubt of the efficacy of „fiscal policies". Through this kind of government action, he believes, „we can deliberately undertake to keep the economy on an even keel". While admitting the possibility that „we may not wholly succeed", he proclaims the wisdom of a policy "to attempt a great deal in order that we may gain at least a little" (p. 233).

This unperturbed faith is his leitmotif in the analysis of two important current issues, the prospects of the Employment Act of 1946 and the role of the national debt. Although he concedes that the economic forecasts as provided under the Employment Act cannot be expected to be accurate, he emphasizes that the government should rather be guided by such forecasts than base its decision on still less reliable information. Will there be many readers who share a naive glee at the lack of positive knowledge? Still the author prefers experimenting to a passive wait-and-see attitude. „. . . . the fact that the appraisal is beyond the realm of positive knowledge is no reason for refusing to undertake any appraisal. It will be an experiment, as all life is an experiment. If it is flexible, if it plays the law of probabilities, it will be far better than no forecast at all" (p. 233).

Nor should the rising national debt be an occasion for alarm or

---

[1]) See my article ,,Das Endziel der Finanzpolitik" in *Etudes dédiées à la Mémoire d'André Andréadès*, Athens, 1939, p. 8.

black defeatism. Since by reliance on the taxing power any federal deficit can be recovered, the nation will not go bankrupt. „We need to exorcise the old-fashioned taboo against the national debt" (p. 243).

From the same New Deal philisophy other characteristic evaluations are derived such as the fear of oversaving and the predilection for a high-consumption economy. Problems of full employment and prosperity therefore are simplified. An efficient economy with high levels of employment and income requires „first of all . . . . that consumers, business and government spend enough to support a high level of income" (p. 346).

Digressing from a discussion of these general principles, the last book offers more specific recommendations, some of them in great detail. In his favored field of corporate taxes, the author presents a novel solution. Those corporations which economically, not merely legally, are „entities distinct from their stockholders" should be segregated from those which are not. Actually, the second group would be more or less identical with small business; it would mainly comprise small, closely held corporations which, from an economic viewpoint, could be classified with partnerships. This group should either be freed of any corporation tax or pay a moderate franchise tax. The weight of corporate taxation should be shifted to the first group, consisting of large corporations with widespread ownership. This group should be liable to a „substantial" tax as the price of the economic advantages they enjoy. The solution may not impress too many readers — particularly since the author himself does not display any enthusiasm for it. He does not conceal some unfortunate economic aspects of his plan. The fact that any substantial burden will discourage risk-taking is evident. Yet this effect would be simply unavoidable. As he frankly admits, his solution has been dictated by considerations of revenue. The choice is between the greater and the smaller evil or, in his own words, „between the frying pan and the fire". „Revenues must come from somewhere, and the same burden placed directly upon individuals through the individual income tax or indirectly by excises, might well produce even more disastrous results" (p. 373).

In a less novel way, social security should be reorganized. Old age and survivors' insurance should be based on the pay-as-you-go system rather than on the full-reserve system, although this change may necessitate considerable government contributions in future years. To the author, this reform seems imperative for reasons of equity and economic stability. It will contribute to the maintenance of general purchasing power. If, in the future, the coverage of the insurance should be broadened, the most logical method of financing it would be to draw upon general revenues. In the field of unemployment insurance, a still more radical step is suggested. Financing by employers and employees

should be abandoned. The burden would be more equally distributed if the entire cost were borne by the federal government. A broad health insurance program would be a necessary complement to the existing branches of social security.

The variety of schemes and suggestions advanced in this last part of the volume cannot be described in full. Some deal with changes in fiscal administration, such as giving the Treasury greater authority and curtailing „judicial legislation". Others are designed to combat tax avoidance and tax evasion and to eliminate open and concealed tax privileges. The author indicates several solutions for the removal of the well-known inequity caused by the income tax privilege of the nine community-property states. The abolition of the percentage depletion on gas and oil wells and other mineral properties is strongly endorsed; likewise the elimination of tax-exempt securities. A different treatment of capital gains and losses and of family partnerships would seem appropriate.

One of the most significant plans offered in greater detail refers to the estate and gift taxes. A unified rate structure at a substantially higher level would be only onde part of the needed reform. In addition, the author advocates the integration of the estate and gift taxes into a single transfer tax, the correlation of this transfer tax with the income tax, and its supplementation by another imposition which would efficiently prevent tax avoidance by means of trust.

This high-level discussion of issues so diversifies will be invaluable to both friends and adversaries of federal tax reform. Fiscal students abroad will welcome this publication as one of the most readable and illuminating introductions to the current fiscal problems of the United States.

DE FINANCIEELE VOORSCHRIFTEN VOOR DE STAATSMIJNEN

DOOR

Drs C. H. ELBERS

II

3. De begrooting en rekening

Een viertal bepalingen uit de aanwijzingswet handelt over de begrooting en de rekening (art. 1*a*, 4*a*, 5 en 7). Ook deze bepalingen willen wij bezien in verband met de desbetreffende voorschriften van de Bedrijvenwet en, voor zoover van belang, die der Comptabiliteitswet. Daarnaast zal het noodig zijn aandacht te besteden aan hetgeen het Mijnstatuut — vastgesteld bij Koninklijk Besluit van 20 Juni 1945 (Staatsblad no. F 99) — op dit punt bepaalt. Voor een goed begrip van wat volgt lijkt het ons dienstig over het Mijnstatuut een enkel woord te doen voorafgaan.

Het Mijnstatuut vormt den grondslag van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in het geheele mijnbedrijf. De voornaamste organen dezer organisatie zijn de Mijnindustrieraad (afgekort de M.I.R.) en de Ondernemingsraden (afgekort de O.R.).

De M.I.R., die verordenende bevoegdheid heeft ten aanzien van alle mijnondernemingen met inbegrip van de Staatsmijnen, heeft drieërlei taak: 1. het bevorderen van het welzijn der Nederlandsche volkshuishouding, voor zoover dit door winning en verdeeling van steenkolen en daaruit in mijnondernemingen vervaardigde producten kan geschieden; 2. het bevorderen van een economisch en sociaal zoo goed mogelijk verantwoord beheer der mijnondernemingen; 3. het bevorderen van de sociale zekerheid der bedrijfsgenooten (Mijnstatuut art. 3).

De M.I.R. bestaat uit een voorzitter-lid, benoemd door de Kroon, en twintig gewone leden, benoemd door den Minister. Tien gewone leden zijn vertrouwensmannen der ondernemers en wel zes der Staatsmijnen en vier der particuliere mijnondernemingen. Van de andere tien gewone leden vertegenwoordigen vier de beambten en zes de arbeiders.

De O.R. is in de bedrijfsorganisatie een lager orgaan. Voor elke particuliere onderneming en ook voor de Staatsmijnen bestaat er een O.R. Zijn taak is enger dan die van den M.I.R. De boven voor den M.I.R. onder 2 vermelde taak staat voor den O.R. voorop. Bij de vervulling van deze taak moet de O.R. de belangen der ondernemingsgenooten in acht nemen, met eerbiediging van het algemeen welzijn en binnen het kader der door den M.I.R. gegeven voorschriften. De taak van den O.R. omvat mede het scheppen en instandhouden van de daartoe noodzakelijke sfeer onder de ondernemingsgenooten. (Mijnstatuut art. 33.)

In een O.R. hebben vijftien leden zitting. Tien hiervan vertegenwoordigen het personeel, te weten vier beambten en zes arbeiders. Vijf leden zijn vertrouwensmannen van de ondernemers; zij brengen echter ieder twee stemmen uit.

De begrootingsvoorschriften zijn te verdeelen in die over de inrichting, de beoordeeling en vaststelling, en de uitvoering der begrooting. Wij zullen ze in deze volgorde weergeven. In aansluiting daarop zal aandacht worden besteed aan de voorschriften met betrekking tot de rekening.

Inrichting der begrooting. De Bedrijvenwet geeft allereerst de hoofdindeeling van de begrooting aan. Te dien aanzien eischt zij twee afdeelingen, waarvan de eerste omvat de lasten en baten der exploitatie; de tweede de kapitaalsuitgaven en de kapitaalsontvangsten (art. 3 lid 1). Dat elke afdeeling is gesplitst in artikelen (art. 3 lid 2) en dat naar gelang van den aard van het bedrijf onderafdeelingen noodig kunnen zijn (art. 3 lid 3) is hier van ondergeschikt belang.

De inrichting der begrooting geschiedt overigens met inachtneming van de voorschriften, door den Minister van Financiën, na overleg met den met het beheer van het bedrijf belasten Minister, te stellen (art. 3 lid 4). De bedoeling van deze bepaling is, dat de Minister van Financiën, aan wien bij de Comptabiliteitswet (art. 10) de taak is opgelegd tot inrichting van de Rijksbegrooting, uiteindelijk over de inrichting van de begrootingen der staatsbedrijven beslist. Om bijzondere wenschen voldoende tot hun recht te doen komen, is overleg met den beheerenden Minister voorgeschreven.

Sinds het Mijnstatuut in werking is getreden, kan ook de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie haar wenschen uiten. De M.I.R. is namelijk bevoegd aan de Staatsmijnen — een analoge bepaling bestaat ten aanzien van de andere mijnondernemingen — voorschriften te geven betreffende de inrichting van begrootingen, balansen, rekeningen en andere voor de vervulling van de taak van den M.I.R. belangrijke staten en gegevens, alles onverminderd de op dit stuk met betrekking tot de Staatsmijnen bestaande wettelijke bepalingen, alsmede de

bepalingen van de Comptabiliteitswet en van de Bedrijvenwet (Mijnstatuut art. 85 lid 1). Ter zake dier bepalingen is hij bevoegd aan onzen Minister aanbevelingen te doen (Mijnstatuut art. 85 lid 2).

Elk jaar van exploitatie draagt zijn eigen lasten en baten (art. 4 lid 1). Of misschien de betaling van een in een bepaald jaar geleverde prestatie in een voorafgaand of in een volgend jaar heeft plaatsgevonden, doet niet ter zake. Om utiliteitsredenen was het wel noodig om ten aanzien van die lasten en baten, welke blijken te bestaan, nadat de rekening van het bedrijf is opgemaakt, bij wijze van uitzondering te bepalen, dat zij ten laste of ten bate van het dienstjaar komen, waarin het bestaan daarvan blijkt (art. 4 lid 2).

Van de lasten en baten der exploitatie noemt de Bedrijvenwet er verscheidene met name (art. 5). Van eenige dezer is in de aanwijzingswet der Staatsmijnen afgeweken. Aan bedoelde afwijkingen werd bij de bespreking van de financieringsvoorschriften voor de Staatsmijnen reeds voldoende aandacht gewijd, zoodat hierop niet nader wordt teruggekomen. Onder de posten, welke voor de Staatsmijnen van beteekenis zijn, vermelden wij als lasten de aan het Rijk verschuldigde rente, het bedrag der afschrijvingen (bedoeld in het hiervoren reeds besproken art. 8 der Bedrijvenwet), de tegoedschrijvingen aan reserverekeningen en de uitkeering aan het Rijk ten bedrage van het voordeelig saldo, terwijl als baten van belang zijn de van het Rijk te vorderen rente van het rekening-courant-tegoed, de bedragen waarover ten laste van reserverekeningen wordt beschikt, alsmede de uitkeering van het Rijk ten bedrage van het nadeelig saldo (het laatste geldt, zoolang de beoogde wijziging van de aanwijzingswet nog niet van kracht is).

De in de Bedrijvenwet speciaal genoemde lasten en baten, eventueel gewijzigd bij de aanwijzingswet, behooren in de eerste afdeeling van de begrooting thuis naast „die, welke tot den aard van het bedrijf behooren". Deze bewoordingen van den wetgever doen veronderstellen, dat hij in het midden heeft willen laten, of de genoemde posten met den aard van het bedrijf verband houden.

Met uitzondering van de in art. 5 der Bedrijvenwet genoemde lasten en baten der exploitatie kunnen in de begrooting van het Staatsmijnbedrijf zoo noodig lasten in mindering van baten en baten in mindering van lasten worden gebracht (Aanwijzingswet art. 1*a*).

Aan deze in 1931 opgenomen bepaling, welke een jarenlang gevoerde gewoonte wettelijk regelde, is een heele strijd voorafgegaan tusschen Departement en Algemeene Rekenkamer over de al dan niet toepasselijkheid op de Staatsmijnen van eenige artikelen der Comptabiliteitswet. Het is wel interessant, deze voorgeschiedenis in het kort te belichten [1]).

---

[1]) Zie Verslag van de Commissie voor de Staatsuitgaven, opgenomen in Gedrukte Stukken Zitting Tweede Kamer 1928—1929, no. 326.

De Comptabiliteitswet schrijft voor (art. 27 lid 1), dat, voor zoover het tegendeel niet bij de wet is bepaald, alle ten behoeve van het Rijk gedane ontvangsten onder de middelen tot dekking der Rijksuitgaven worden verantwoord. Met betrekking tot alle ten laste van het Rijk gedane uitgaven bestaat een analoge bepaling (art. 31 lid 1).

Nu waren de Staatsmijnen gewoon, de vervoerkosten op de mijnproducten te verrekenen met de ontvangsten wegens den verkoop. De Algemeene Rekenkamer, die, in opdracht van de Staten-Generaal, in het bijzonder is belast met het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften, achtte de bestendiging van deze gewoonte niet in overeenstemming met de weergegeven artikelen der Comptabiliteitswet. Naar de opvatting van de Rekenkamer moesten de vervoerkosten, evenals arbeidsloon enz., worden aangemerkt als lasten van het bedrijf, welke op de begrooting van lasten behoorden te drukken.

De Minister van Waterstaat kon deze meening niet deelen. Hij stelde voorop, dat het standpunt van de Rekenkamer om artikelen der Comptabiliteitswet op de bedrijven toe te passen, die, hoewel niet bepaaldelijk uitgezonderd, krachtens hun inhoud en de bepalingen der Bedrijvenwet niet op de bedrijven van toepassing kunnen zijn, niet houdbaar was [2]). De Minister wees er verder op, dat het saldo der bedrijfsrekening door de boekingen, zooals deze uit een commercieel oogpunt noodzakelijk zijn, niet verandert. Aan de controleerende bevoegdheid van de Rekenkamer werd bovendien niet getornd, immers, de Rekenkamer zou zich steeds ten volle kunnen overtuigen van de juistheid der bedragen, welke wegens verkoop van steenkolen ten bate van het bedrijf komen, en van de bedragen, welke daarop wegens vrachten in mindering worden gebracht. Het brengen van uitgaven in mindering van ontvangsten en ontvangsten in mindering van uitgaven was zelfs bij de vroegere Staatsbegrootingsboekhouding voor het Staatsmijnbedrijf steeds geoorloofd geweest. De Minister veroorloofde zich voorts op te merken, dat de Rekenkamer de begrooting van het bedrijf nog te veel bezag als een begrooting van uitgaven en ontvangsten en niet als een begrooting van baten en lasten, hetgeen zij volgens de Bedrijvenwet was geworden. De begrooting van baten en lasten dient volgens de Bedrijvenwet (art. 5) te geschieden naar den aard van het bedrijf. In den gedachtengang van een boekhouding van baten en lasten, dus van een commercieele boekhouding, zoo vervolgde de Minister, kan men nimmer de vrachtkosten op kolen als lasten aanmerken. Zij komen in mindering van de baten, omdat zij betrekking hebben op de ontvangsten voor kolen en staan geheel en al buiten de lasten, welker samenvatting inzicht in den kostprijs dient te geven.

---

[2]) De Minister van Waterstaat nam daarbij het standpunt van den Minister van Financiën, ingenomen bij de behandeling van de Bedrijvenwet, over.

Zou men in den kostprijs de vrachtkosten opnemen, welke niet op de winning van de kolen betrekking hebben, dus posten, welke geen lasten zijn, dan zou de boekhouding een verkeerd beeld geven.

De Rekenkamer repliceerde, dat bij de bedrijven, welke niet alleen producten winnen, doch tevens de gewonnen producten verkoopen, de vracht- en andere op den verkoop vallende kosten volkomen hetzelfde karakter dragen als de kosten, aan de winning verbonden en daarom op gelijke wijze moeten worden geboekt. Het brengen van de verkoopskosten onder de lasten staat aan de berekening van den kostprijs „af mijn" niet in den weg, indien deze kosten maar niet met die der winning worden vermengd. De Rekenkamer verwees in verband daarmede naar het verslag van de Banka-tinwinning over 1927/'28, waaruit bleek, dat dit bedrijf onder de lasten ook de kosten van het vervoer en van den verkoop boekt en dat het desondanks den kostprijs „af mijn" zeer gemakkelijk berekenen kan.

De Commissie voor de Staatsuitgaven, die over dit meeningsverschil aan de Staten-Generaal verslag had uit te brengen en moest adviseeren, achtte voor de Staatsmijnen afwijking van de bepalingen der Comptabiliteitswet op verschillende punten onvermijdelijk, omdat de administratie van dit bedrijf anders de noodige soepelheid zou missen. Zij was echter wel de meening toegedaan, dat deze afwijkingen bij de wet moesten worden toegestaan en niet mochten worden overgelaten aan het oordeel van de administratie der Staatsmijnen. Daarom drong zij er op aan, de aanwijzingswet met de daartoe vereischte bepalingen aan te vullen. Dit was aanleiding tot de wetswijziging van 1931.

Over een tweetal andere punten, waaromtrent conflict met de Algemeene Rekenkamer is ontstaan, zullen wij nog nader spreken.

Sinds de aanvulling van de aanwijzingswet in 1931 mogen dus lasten (b.v. vrachtkosten op de mijnproducten) in mindering van baten worden gebracht. Het omgekeerde, dat baten van lasten worden afgetrokken, is onder andere van belang voor ontvangen restituties of kortingen op geleverde materialen en op boeten, welke van aannemers worden geheven. Wat dit laatste voorbeeld betreft, is niet alleen de algemeene bepaling van de Comptabiliteitswet (art. 27 lid 1), maar tegelijk het uitdrukkelijke voorschrift (art. 29 lid 5), volgens hetwelk boeten, die op vorderingen van aannemers en leveranciers zijn gekort, onder de middelen moeten worden verantwoord, voor de Staatsmijnen terzijde gesteld.

Van de kapitaalsuitgaven en kapitaalsontvangsten geeft de Bedrijvenwet een volledige opsomming (art. 6 lid 1 en 2). Deze opsomming, welke aansluit aan de kapitaalsomschrijving van de Bedrijvenwet (art. 1, 2e onder *a*), houdt niet voldoende rekening met den bijzonderen aard van het Staatsmijnbedrijf. Toen dan ook in 1931 in de aanwijzingswet een afwijkende kapitaalsomschrijving voor de Staatsmijnen is

neergelegd, is daarin tevens voor de Staatsmijnen een limitatieve opsomming van de kapitaalsuitgaven en kapitaalsontvangsten opgenomen (art. 4*a*), welke derhalve in de plaats treedt van die der Bedrijvenwet.

Onder kapitaalsuitgaven worden bij de Staatsmijnen verstaan (art. 4*a*, lid 1):

a. de kosten van voorbereiding, oprichting, uitbreiding en vernieuwing;

b. de kosten van deelneming in de kapitaalvoorziening van vreemde ondernemingen;

c. het bedrag, waarmede de som, welke op het einde van het dienstjaar ter voorziening in de vlottende middelen van het bedrijf bij het Rijk als kapitaal is opgenomen, de som, welke te zelfder zake bij den aanvang van het dienstjaar was opgenomen, overtreft;

d. een uitkeering aan het Rijk wegens aflossing op het kapitaal ten bedrage van de hierna onder *i*, *j* en *k* bedoelde ontvangsten, voor zoover deze ontvangsten niet moeten worden aangewend voor de terugbetaling als bedoeld onder *e*;

e. het bedrag, dat aan het Rijk moet worden terugbetaald wegens aflossing van hetgeen in rekening-courant is opgenomen tot dekking van de onder *a*, *b* en *c* bedoelde uitgaven.

Onder kapitaalsontvangsten verstaat de aanwijzingswet voor de Staatsmijnen (art. 4*a*, lid 2):

f. een uitkeering van het Rijk, ten bedrage van de hiervoor onder *a*, *b* en *c* bedoelde uitgaven, voor zoover deze uitgaven niet door opneming in rekening-courant bij het Rijk worden gedekt;

g. het bedrag, dat tot dekking van de onder *a*, *b* en *c* bedoelde uitgaven in rekening-courant bij het Rijk is opgenomen;

h. het bedrag, waarmede de som, welke bij den aanvang van het dienstjaar ter voorziening in de vlottende middelen van het bedrijf bij het Rijk als kapitaal was opgenomen, de som, welke te zelfder zake bij het einde van dat jaar is opgenomen, overtreft;

i. het bedrag der afschrijvingen, bedoeld in art. 8 der Bedrijvenwet, voor aflossing op het kapitaal beschikbaar gekomen;

j. de opbrengst wegens vervreemde of tegen de geschatte waarde aan andere bedrijven of het Rijk overgedragen bezittingen of waarden, voor zoover verkregen door de onder *a* en *b* bedoelde uitgaven;

k. de terugstorting op kapitaal, verstrekt aan vreemde ondernemingen.

De hiervoren genoemde opbrengst wegens vervreemding of overdracht van door kapitaalsuitgaven verkregen bezittingen behoeft echter niet altijd in haar geheel als kapitaalsontvangst te worden beschouwd. De aanwijzingswet laat ten aanzien van de daarvoor in verband met den aard van het bedrijf in aanmerking komende bezittingen toe, dat de opbrengst, voor zoover deze de boekwaarde overtreft, onder de baten der exploitatie wordt opgenomen (art. 5). Deze

mogelijkheid is reeds in 1928 in de aanwijzingswet vastgelegd [3]. Indien bijv. een mijnveld wordt verkocht of een distributienet voor gas wordt ingebracht in een afzonderlijke vennootschap, moet de boekwaarde als kapitaalsontvangst worden verantwoord en afgelost aan het Rijk in mindering van de kapitaalsschuld. De eventueele boekwinst kan echter als exploitatie-opbrengst worden beschouwd. Als gevolg van de mogelijkheid van reserveering staat het nog geenszins bij voorbaat vast, dat laatstbedoeld bedrag over hetzelfde jaar tot uitkeering komt.

Bezien wij de gegeven opsomming der kapitaalsuitgaven nader, dan kunnen deze naar hun besteding in twee groepen worden gerangschikt, namelijk die ter aanvulling en uitbreiding van de activa (lid *a*, *b* en *c*) en die voor aflossing van bij het Rijk opgenomen gelden (lid *d* en *e*). Daartegenover zijn de kapitaalsontvangsten naar hun ontstaan te rubriceeren in ontvangsten, ontstaan door afstooting en andere vermindering van de activa (lid *h*, *i*, *j* en *k*) en naar ontvangsten wegens opname van gelden bij het Rijk (lid *f* en *g*).

Beoordeeling en vaststelling der begrooting. De begrooting wordt in eerste instantie door de bedrijven zelf ontworpen, waarna ze wordt toegezonden aan den met het beheer van het bedrijf belasten Minister. Dit staat wel niet in de Bedrijvenwet of aanwijzingswet, maar het behoeft weinig betoog, dat de practijk dezen gang van zaken heeft geschapen.

De Minister, onder wien het bedrijf ressorteert, draagt zorg voor de doorzending van het begrootingsontwerp aan zijn ambtgenoot van Financiën (Bedrijvenwet art. 11 lid 2). De wetgever heeft laatstgenoemde ermede belast, het ontwerp van de begrooting van een bedrijf tegelijk met het ontwerp der Rijksbegrooting aan de Kroon toe te zenden ter indiening bij de Tweede Kamer (art. 11 lid 1).

Het is begrijpelijk, dat alle wetsontwerpen inzake de bedrijfsbegrootingen bij den Minister van Financiën terecht komen. Hij heeft nu eenmaal de zorg voor het algemeen financieel staatsbeheer en is de verantwoordelijke man voor de inrichting van de Rijksbegrooting. Voor de uitvoering van deze taak kan hij de ontwerpen der begrooting van de bedrijven niet ontberen. De Rijksbegrooting moet immers aan de bedrijfsbegrooting aansluiten.

Het zal ook duidelijk zijn, dat de Minister van Financiën de aan hem voorgelegde begrootingscijfers niet voetstoots behoeft te aanvaarden. Indien een of meer der ter zake van een bedrijf in de Rijksbegrooting op te nemen artikelen hem met het oog op den toestand van 's Rijks

---

[3]) In den aanhef van art. 5 der aanwijzingswet wordt verwezen naar art. 6 lid 2 onder *d* der Bedrijvenwet, waarop het een uitzondering is. Toen laatstgenoemd artikel, voor wat betreft de Staatsmijnen, in 1931 werd vervangen door art. 4*a* der aanwijzingswet, is verzuimd de redactie van art. 5 dienovereenkomstig te wijzigen.

financiën niet toelaatbaar voorkomen, kan hij bezwaar maken tegen de aanbieding (art. 11 lid 3). Bij de beoordeeling van door het bedrijf voorgestelde maatregelen zal de Minister niet alleen letten op den invloed, welke deze op het eindcijfer van de aangeboden begrooting hebben, maar ook op den invloed daarvan voor volgende jaren. Zich rechtstreeks bemoeien met het bedrijfsbeheer doet de Minister van Financiën echter niet.

Bij het Mijnstatuut is de bovenomschreven keten nog met twee schakels uitgebreid, te weten den O.R. en den M.I.R.

Krachtens het Mijnstatuut (art. 100) zijn de mijnondernemingen gehouden de door haar opgemaakte begrootingen van inkomsten en uitgaven [4]), voorzien van een beredeneerde toelichting, met name betreffende de plannen tot uitbreiding of wijziging harer installaties, mechaniseering, rationaliseering en verandering van werkmethoden, vooraf te onderwerpen aan het oordeel van den M.I.R. De begrooting der Staatsmijnen mag niet aan het tot vaststellen bevoegde gezag worden aangeboden, voordat zij aan het oordeel van den M.I.R. is onderworpen.

Vooraleer de door de mijnonderneming opgemaakte begrooting en plannen echter aan het oordeel van den M.I.R. worden onderworpen, beraadslaagt de O.R. hierover. De O.R. is bevoegd den M.I.R. terzake te adviseeren (Mijnstatuut art. 137).

De M.I.R. doet aan den Minister, onder wien het mijnwezen ressorteert, alsmede de betrokken mijnonderneming mededeeling van zijn gemotiveerd oordeel (Mijnstatuut art. 100 lid 2). Deze mededeeling moet geschieden binnen een maand nadat het oordeel van den M.I.R. is gevraagd (art. 100 lid 6). De M.I.R. kan evenwel het kenbaar maken van zijn oordeel eenmaal voor ten hoogste twee maanden verdagen bij met redenen omkleede beslissing (art. 100 lid 7). Maakt de M.I.R. zijn oordeel niet binnen den voorgeschreven termijn kenbaar, dan wordt de begrooting geacht gunstig te zijn beoordeeld en kan zij tot definitieve vaststelling worden aangeboden (art. 100 lid 8).

De begrooting van de particuliere mijnen, waarover de bedrijfsorganisatie zich eveneens uitstrekt, doorloopt alleen den O.R. en den M.I.R. Hun begrooting behoeft niet, zooals die der Staatsbedrijven, door de Staten-Generaal te worden vastgesteld.

Uitvoering der begrooting. De Minister van Financiën is belast met het toezicht op de uitvoering der begrooting van een bedrijf. In de financieele gevolgen van het bedrijfsbeheer voor het Rijk vindt dit toezicht zijn grondslag en tevens zijn begrenzing (Bedrijvenwet, art. 12 lid 1).

De gegevens, welke hem in het begrootingsjaar over den stand van

---

[4]) Aangenomen wordt, dat zoowel de begrooting van baten en lasten als de begrooting van kapitaalsontvangsten en kapitaalsuitgaven bedoeld zijn. De woorden „inkomsten en uitgaven" zijn weinig gelukkig gekozen.

het bedrijf verstrekt worden, zullen hem, zoo noodig aangevuld door eigen onderzoek, in staat moeten stellen toezicht te houden, dat de in de Rijksbegrooting tot uitdrukking gebrachte bedrijfsuitkomsten niet tot ongedekte schadeposten leiden [5]).

De opmerkingen, waartoe dit toezicht hem aanleiding geeft, brengt hij ter kennis van den met het beheer van het bedrijf belasten Minister. Wordt aan deze opmerkingen niet voldoende gevolg gegeven, dan kan de Minister van Financiën zijn opmerkingen mededeelen aan de Algemeene Rekenkamer (art. 12 lid 2).

Het ontwerp voor de Bedrijvenwet 1928 is destijds door de Kamer aan een Bijzondere Commissie ter beoordeeling gezonden. Eenige leden van deze commissie waren van meening, dat het aan den Minister van Financiën opgedragen toezicht, gezien de redactie van bovenvermelde bepalingen, te beperkt was. Deze leden achtten het onjuist, dat hij geen opmerkingen ter zake van de bedrijfsexploitatie aan de Algemeene Rekenkamer zal mogen maken, wanneer de bedrijfsdirectie slechts zorgt, dat de ter zake van het bedrijf in de Rijksbegrooting voorkomende posten van ontvangst en uitgaaf geen veranderingen ten nadeele van 's Rijks kas ondergaan.

De Minister kon niet toegeven, dat zijn bevoegdheid te zeer werd beperkt. Hij had alleen te waken tegen financieel nadeel voor het Rijk. Tegen maatregelen van de bedrijfsleiding, welke economisch niet verantwoord zijn, moet de Rekenkamer waken. Overigens kunnen de Staten-Generaal, voor wie de Rekenkamer haar contrôle verricht, hun invloed laten gelden [6]).

De met het beheer van het bedrijf belaste Minister — in feite de directie van het bedrijf — is bevoegd, om de bij de begrootingswet aangewezen artikelen van de begrooting van lasten en baten der exploitatie door overschrijving uit andere bij die wet aangewezen artikelen van dezelfde begrooting aan te vullen (art. 14).

Deze bepaling komt vooral aan de bijzondere omstandigheden tegemoet van die bedrijven, welke zich in sterke mate aan wisselende omstandigheden van het economisch leven moeten aanpassen. Voor het Staatsmijnbedrijf heeft zij daarom bij uitstek beteekenis. Behalve dat zij rekening houdt met de sinds de samenstelling van de begrooting gewijzigde omstandigheden, erkent zij ook den onderlingen samenhang van de verschillende begrootingsposten. De practijk bij het bedrijf zal immers vaak te zien geven, dat door wijzigingen in het aanvankelijk geraamde productieschema overeenkomstige wijzigingen in de kosten en opbrengsten der desbetreffende afdeelingen ontstaan.

De overige bepalingen van de Bedrijvenwet over de uitvoering van de

---

[5]) Zie Memorie van Toelichting Bedrijvenwet 1928.

[6]) Zie Verslag Bedrijvenwet, opgenomen in Gedrukte Stukken Zitting Tweede Kamer 1927—1928, no. 251.

begrooting zijn in het kader van ons onderwerp van te ondergeschikt belang.

Rekening. In het Mijnstatuut is bepaald, dat de voorloopig vastgestelde jaarrekeningen en de daarbij behoorende balansen van de Staatsmijnen niet ter definitieve vaststelling aan de daartoe bevoegde autoriteiten mogen worden aangeboden, dan nadat daarover het oordeel van den O.R. voor de Staatsmijnen is gevraagd (Mijnstatuut art. 139 lid 1). De O.R. doet van zijn gemotiveerd oordeel mededeeling aan den M.I.R., alsmede aan den Minister, onder wien het mijnwezen ressorteert (art. 139 lid 2). Heeft echter de O.R. deze mededeeling niet gedaan binnen één maand, nadat zijn oordeel is gevraagd, dan kunnen de bedoelde stukken definitief worden vastgesteld (art. 139 lid 3).

De met het beheer van een bedrijf belaste Minister moet binnen vier maanden na afloop van het dienstjaar de rekening van het bedrijf ter onderzoek toezenden aan den Minister van Financiën (Bedrijvenwet, art. 17 lid 1). Tijdig tevoren moet zij dus door de bedrijfsleiding aan eerstgenoemden Minister zijn ingezonden.

Volgens de Bedrijvenwet (art. 17 lid 2) bestaat de rekening uit:

a. een balans;

b. een begrootingsrekening;

c. een verlies- en winstrekening en, zoo noodig, een of meer exploitatierekeningen;

d. een opgave van de kapitaalsveranderingen.

De rekening moet van de noodige toelichtingen worden voorzien. Onder meer dient te worden vermeld, naar welken maatstaf de onroerende en roerende zaken van het bedrijf zijn gewaardeerd (art. 17 lid 3).

In de gegeven opsomming is sprake van de begrootingsrekening. Van hetgeen hieronder moet worden verstaan geeft de wet een nadere omschrijving. De begrootingsrekening loopt eigenlijk parallel met de begrooting. Zij bevat in de volgorde der begrooting en met gelijke omschrijving van de afdeelingen, onderafdeelingen en artikelen, de ramingen en de bedragen, welke overeenkomstig de boeken van dat bedrijf over het betrokken jaar daarnaast als uitkomsten moeten worden gesteld, met aanwijzing en toelichting der verschillen (art. 18 lid 1). De begrootingsrekening stelt dus de werkelijkheid naast de begrooting.

Wat de inrichting van de rekening der staatsbedrijven betreft, moeten de voorschriften van den Minister van Financiën worden opgevolgd. Dat ten aanzien van de Staatsmijnen sedert 1945 ook de M.I.R. inzake de inrichting van de rekening voorschriften kan geven vermeldden wij reeds bij de uiteenzetting van de begrootingsvoorschriften.

De rekening van een bedrijf wordt door den Minister van Financiën binnen zes maanden na afloop van het dienstjaar ter goedkeuring doorgezonden aan de Algemeene Rekenkamer, onder bijvoeging van zijn eventueele opmerkingen (art. 19 lid 1).

De Rekenkamer zendt de rekening, na deze te hebben goedgekeurd, binnen acht maanden na afloop van het dienstjaar aan de Kroon, die haar, voorzien van de opmerkingen der Rekenkamer, aan de Staten-Generaal overlegt (art. 19 lid 3).

De termijnen, welke in de Bedrijvenwet voor de indiening en contrôle van de rekening zijn gesteld, alvorens ze de Staten-Generaal bereikt, laten een ruimte van in totaal acht maanden. De particuliere ondernemingen, wier jaarrekeningen niet zooveel contrôle-instanties doorloopen, zijn gewoon, althans ingeval zij in den vorm van de naamlooze vennootschap zijn georganiseerd, om de verantwoordingsstukken ten behoeve van de aandeelhouders zoo spoedig mogelijk na afsluiting van het boekjaar te publiceeren. In de aanwijzingswet voor de Staatsmijnen heeft de wetgever zich ook op dit punt aan de practijk van de particuliere ondernemingen aangepast. Het jaarverslag met bijbehoorende rekeningen van de Staatsmijnen kan, na goedkeuring van den Minister, onder wien het mijnwezen ressorteert, worden gepubliceerd, voordat de bovenbedoelde rekening door de Algemeene Rekenkamer is goedgekeurd. In dat geval moet wel van die omstandigheid in het jaarverslag worden melding gemaakt (Aanwijzingswet art. 7).

4. De bedrijfsvoering

Achtereenvolgens zijn nu die bepalingen uit de aanwijzingswet besproken, waarin de aanwijzing, de financiering, alsmede de begrooting en rekening zijn geregeld. Ter zake van de begrooting en rekening is tevens aandacht geschonken aan het Mijnstatuut.

De overige bepalingen van de aanwijzingswet kunnen in vorengenoemde rubrieken niet worden ondergebracht. Zij vertoonen weinig onderlingen samenhang. In zooverre is er niettemin een overeenstemming aan te wijzen, dat zij alle beoogen de belemmeringen, welke de Comptabiliteitswet onopzettelijk aan een soepele bedrijfsvoering in den weg legt, op te heffen.

De bijzondere positie van de Staatsmijnen onder de staatsbedrijven maakte uitzonderingen op de algemeene voorschriften noodzakelijk ten behoeve van een soepel beheer. Sommige beheersdaden, welke voor de andere staatsbedrijven slechts nu en dan worden gevraagd en daarom door den wetgever aan speciale voorschriften zijn gebonden, zijn regel bij de Staatsmijnen. In verschillende gevallen zou zelfs bij nauwkeurige opvolging van de voorschriften van de Comptabiliteitswet schade aan het bedrijf worden toegebracht.

In de aanwijzingswet voor de Staatsmijnen zijn daarom afwijkende voorschriften opgenomen in zake de kwijtschelding van vorderingen, den verkoop van onroerende en roerende zaken, den duur van overeenkomsten, de aanbesteding, alsmede met betrekking tot het verleenen van voorschotten aan aannemers.

Verschillende van deze bepalingen zijn eerst bij de wetswijziging van 1931 in de aanwijzingswet ingelascht. Tendeele betrof dit de wettelijke vastlegging van een reeds langen tijd bestaande practijk, welke naar de opvatting van de bedrijfsleiding der Staatsmijnen en de betrokken Ministers tegen geen enkele wetsbepaling indruischte, doch door de Algemeene Rekenkamer strijdig was bevonden met de voorschriften van de Comptabiliteitswet.

Bij de thans volgende afzonderlijke bespreking van deze bepalingen zullen we gelegenheid hebben, hierop nader terug te komen.

Kwijtschelding van vorderingen. Wanneer men in de Comptabiliteitswet (art. 28) de voorschriften omtrent de kwijtschelding van vorderingen, welke aan het Rijk toekomen, naleest, komt men wel tot de overtuiging, dat de wetgever streng waakt tegen een te vlotte afboeking van oninbare posten.

Voor geheele of gedeeltelijke kwijtschelding van burgerrechtelijke vorderingen, waarvan het bedrag niet hooger is dan *f* 5000,— is een Koninklijk Besluit noodig, dat bovendien gemotiveerd moet zijn, dus de gronden moet bevatten, waarop de kwijtschelding berust. Vorderingen boven *f* 5000,— worden noch geheel noch gedeeltelijk kwijtgescholden dan uit kracht van een wet. Men kan er zeker van zijn, dat vooraleer een dergelijk besluit of een zoodanige wet tot stand komt, het onderhavige geval al heel nauwgezet door de leiding van den desbetreffenden tak van dienst en de betrokken Departementen is overwogen. Van een overijld kwijtschelden kan geen sprake zijn.

De publiekrechtelijke vorderingen, zooals belastingschulden, vergoeding van loodsgelden, enz. vallen buiten het gegeven voorschrift. Daarvoor gelden in het algemeen bijzondere voorschriften, welke hier buiten beschouwing kunnen blijven.

Voor de Staatsmijnen, waar met de normale bedrijfsuitoefening noodzakelijk het ontstaan van vorderingen gepaard gaat met de daaraan verbonden risico's, is de wetgever veel minder ver gegaan. In de aanwijzingswet voor de Staatsmijnen is het voorschrift van de Comptabiliteitswet uitdrukkelijk buiten werking gesteld en vervangen door een minder stroeve regeling.

Reeds in 1928 werd bepaald, dat vorderingen op derden door de directie van het bedrijf, onder nadere goedkeuring van de Ministers van Waterstaat en van Financiën, kunnen worden kwijtgescholden.

In de practijk bleek deze uitzondering van den algemeenen regel al spoedig nog niet voldoende soepel te zijn, omdat voor elke kwijtschelding, hoe gering het bedrag ook was, de goedkeuring van beide voornoemde Ministers werd vereischt.

Bij de wijziging van de aanwijzingswet in 1931 is de bevoegdheid tot kwijtschelding van vorderingen tot een bedrag van *f* 2500,— geheel aan de directie overgelaten. Vorderingen boven dit bedrag kunnen

sinds 1931 noch geheel, noch gedeeltelijk, worden kwijtgescholden dan na verkregen goedkeuring van den Minister, onder wien het mijnwezen ressorteert en den Minister van Financiën. Ten aanzien van deze laatste vorderingen houden de woorden „na verkregen goedkeuring" (d. i. voorafgaande goedkeuring) eerder nog een verzwaring in bij voorheen, toen gesproken werd van „onder nadere goedkeuring" (d. i. goedkeuring achteraf).

Verkoop van onroerende zaken. Omtrent den verkoop van onroerende zaken houdt de Comptabiliteitswet (art. 29 lid 1) alleen de bepaling in, dat daarvoor bij de wet•regelen worden gesteld. Voor de Staatsmijnen was de aanwijzingswet de aangewezen plaats voor een eventueele regeling.

In 1928 is in de aanwijzingswet (art. 9 lid 1) bepaald, dat de verkoop van onroerende zaken geschiedt door de directie van het bedrijf, na goedkeuring door den Minister, onder wien het mijnwezen ressorteert, en den Minister van Financiën en onder mededeeling aan de Algemeene Rekenkamer.

Het was de bedoeling met deze bepaling tevens de wet van 29 Augustus 1848 betreffende den verkoop van domeingronden, welke als regel openbaren verkoop eischt, voor de Staatsmijnen buiten werking te stellen. Om misverstand te voorkomen is deze bedoeling in 1931 nog uitdrukkelijk in de aanwijzingswet (art. 9 lid 2) tot uitdrukking gebracht.

Verkoop van roerende zaken. Bij de bespreking van de voorschriften over de inrichting van de begrooting maakten we gewag van den strijd, welke na de totstandkoming van de aanwijzingswet van 1928 is gevoerd tusschen Departement en Algemeene Rekenkamer over de toepassing van de bepalingen van de Comptabiliteitswet in zake de verantwoording van ontvangsten en uitgaven. Te zelfder tijd openbaarde zich een meeningsverschil met betrekking tot de voorschriften omtrent den verkoop van roerende zaken.

Ten aanzien van de roerende zaken, welke niet of niet meer voor den dienst benoodigd zijn, schrijft de Comptabiliteitswet (art. 29 lid 2) openbaren verkoop voor, waarbij moeten worden in acht genomen de regelen, door de Kroon gesteld of nader te stellen. Echter is (bij art. 29 lid 3) afwijking van voorgaanden algemeenen regel van openbaren verkoop toegestaan, indien deze in 's Rijks belang wenschelijk of noodig is. In dat geval kan de afwijking worden toegestaan door de Kroon, wanneer de vermoedelijke verkoopwaarde meer dan *f* 1000,— en door den betrokken Minister, indien zij niet meer dan *f* 1000,— bedraagt. Van de besluiten, waarbij afwijking is toegestaan en die de gronden moeten inhouden, waarop de afwijking berust, moet afschrift worden gezonden aan de Algemeene Rekenkamer.

Bij de opstelling van deze voorschriften heeft de wetgever

waarschijnlijk geen aandacht geschonken aan de omstandigheid, dat de Staatsmijnen een omvangrijk commercieel bedrijf zijn, waar de verkoop van roerende zaken geen uitzondering is, maar integendeel een onderdeel vormt van de normale bedrijfsuitoefening. De omzet bedroeg destijds bij de Staatsmijnen ruim zestig millioen gulden per jaar. Tegenwoordig beloopt het omzetcijfer een veelvoud van dit bedrag.

Dat de verkoop in het openbaar van kolen en chemische producten niet de bedoeling van den wetgever kan zijn geweest, zal weinig toelichting behoeven. Voor deze handelsproducten was dus wel allereerst dispensatie van den algemeenen regel noodzakelijk. De wetgever heeft wellicht eerder gedacht aan den verkoop van overbodig geworden onderdeelen van de noodzakelijke inrichting en outillage van de overheidsdiensten. Bij de Staatsmijnen zou men als zoodanig kunnen opvatten oud ijzer van versleten of verouderde apparaten, overbodig gereedschap, enz. Voor deze roerende goederen zou openbare verkoop echter evenmin gewenscht zijn, omdat zij meestal niet in de naaste omgeving worden gevraagd. Men zal zich bovendien moeten aanpassen aan dat wat in den handel gebruikelijk is. Men kan bijv. niet verwachten, dat buitenlandsche firma's steeds hun aandacht zullen schenken aan openbaren verkoop hier te lande. In vele gevallen is het zelfs noodig, aan de betrokken firma's een bod te vragen.

De noodzaak van onderhandschen verkoop van roerende zaken kon de Algemeene Rekenkamer wel inzien. Om de wet te eerbiedigen eischte zij echter voor elken verkoop uit de hand een gemotiveerd besluit. Een eventueele gemotiveerde algemeene machtiging van de Kroon en van den betrokken Minister tot onderhandschen verkoop achtte de Rekenkamer niet in overeenstemming met het wettelijk voorschrift.

De Minister van Waterstaat, die de spreekbuis was van de directie der Staatsmijnen, had tegen afzonderlijke machtigingen voor elk geval overwegende bezwaren. Nog afgezien van den administratieven rompslomp en de doelloosheid van dergelijke besluiten, waren ze volgens den Minister uit een commercieel oogpunt niet altijd toelaatbaar.

Uiteindelijk heeft de Commissie voor de Staatsuitgaven over deze kwestie haar oordeel gegeven. Zij deelde het gevoelen der Rekenkamer en was de meening toegedaan, dat afwijking van de algemeene voorschriften zonder wettelijke machtiging niet kon worden toegestaan. Door opname in 1931 van een daartoe strekkend artikel in de aanwijzingswet (art. 9*a*) is tenslotte het geschilpunt definitief uit de wereld geholpen. Bij de Staatsmijnen kan sindsdien de verkoop van roerende zaken geschieden door de directie, na verkregen algemeene of bijzondere machtiging van den Minister, aan wien de zorg voor het mijnwezen is toevertrouwd. Het bepaalde in de Comptabiliteitswet (art. 29 lid 2 en 3) is toen uitdrukkelijk op het Staatsmijnbedrijf niet van toepassing verklaard.

Een gelijkluidende bepaling ter zake van den verkoop van roerende zaken is in 1931 opgenomen in de inmiddels vervallen aanwijzingswet voor de Artillerie-Inrichtingen.

Duur van overeenkomsten. De Comptabiliteitswet (art. 32) legt aan de afsluiting van overeenkomsten, waaruit uitgaven ten laste van het Rijk voortvloeien, eenige beperkingen op in zake den duur. Zij maakt daarbij onderscheid tusschen overeenkomsten wegens werken of leveringen en overeenkomsten wegens huren en pachten van meer dan *f* 100,— per jaar. De eerste kunnen slechts worden aangegaan voor een tijdvak van ten hoogste vijf jaren, de tweede voor niet langer dan tien jaren. Voor beide categorieën kan alleen de wet een langeren of een onbepaalden tijd toelaten.

Bij de Staatsmijnen waren bij beide soorten van overeenkomsten termijnen van langer dan tien jaren niet ongebruikelijk, onder andere bij overeenkomsten omtrent waterlevering, rioleering, huur van terreinen. Om een vlotte werkwijze te bevorderen heeft de wetgever zich aan deze practijk van de Staatsmijnen aangepast en in de aanwijzingswet (art. 10) de bepaling opgenomen, dat dergelijke overeenkomsten door het bedrijf kunnen worden gesloten voor langere termijnen dan in de Comptabiliteitswet zijn gesteld of voor onbepaalden tijd.

In de aanwijzingswet voor de Posterijen, de Telegrafie en de Telefonie is in 1928 eenzelfde bepaling opgenomen evenals in de thans vervallen aanwijzingswet voor de Artillerie-Inrichtingen.

Aanbestedingen en onderhandsche overeenkomsten. De Comptabiliteitswet (art. 33 lid 1) gebiedt openbare aanbesteding voor alle niet in eigen beheer uit te voeren werken en alle leveringen, die een vermoedelijke uitgaaf van meer dan *f* 2500,— tengevolge hebben. Nochtans kan afwijking van dezen regel, zoowel voor verschillende gelijksoortige gevallen, als voor elk bijzonder geval, bij gemotiveerd Koninklijk Besluit worden toegestaan (art. 33 lid 2).

Reeds bij de oprichting van de Staatsmijnen werd de noodzakelijkheid ingezien van onderhandsche aanbesteding bij dit bedrijf. Een Koninklijk Besluit van 16 December 1902 voorzag reeds in de uitvoering van werken en leveranties ten behoeve van de Staatsmijnen buiten openbare aanbesteding.

Voor dezen maatregel pleitten verschillende argumenten. Voor tal van aanlegwerken bij een mijnbedrijf is een groote mate van deskundigheid vereischt. Bij openbare inschrijving zou de niet-deskundigheid van bepaalde inschrijvers, indien deze zou vaststaan, toch moeilijk te bewijzen zijn. Ook kan het gewenscht zijn werkzaamheden op te dragen aan een aannemer, die reeds met een ander werk op het bedrijf bezig is. Ten aanzien van leveringen boven *f* 2500,— zou openbare aanbesteding eveneens vaak ondoeltreffend zijn. Voor een mijnbedrijf zijn tal van artikelen noodig, welke door slechts enkele of soms door maar één

firma worden vervaardigd of waarbij slechts een enkele firma aan de gestelde eischen voldoet. Verder zou de eisch van openbare aanbesteding vertraging geven, terwijl men ook firma's, welker leveringen niet voldoen, niet afdoende zou kunnen weren met als gevolg voortdurend geschillen en arbitrages.

Doordat met de invoering van de Comptabiliteitswet het aangehaalde besluit van 1902 niet gehandhaafd kon blijven, was een nieuwe regeling voor de Staatsmijnen noodig.

De Minister stelde zich op het standpunt, dat werken en leveringen voor één bedrijf te beschouwen waren als „verschillende gelijksoortige gevallen", waarvan de Comptabiliteitswet sprak en wilde op dien grond voor de Staatsmijnen een dispensatiebesluit van de Kroon uitlokken.

De Rekenkamer daarentegen kon aan de gebezigde uitdrukking niet een zoo verre strekking toekennen. Op zichzelf had zij, wat de Staatsmijnen aangaat, tegen een afwijking van den regel der openbare aanbesteding in algemeenen zin geen bezwaar, maar volgens haar zou de bevoegdheid daartoe niet door de Kroon maar slechts krachtens de wet mogen worden verleend.

De Commissie voor de Staatsuitgaven heeft zich bij de meening van de Rekenkamer aangesloten. Als gevolg hiervan is bij de wijziging van de aanwijzingswet voor de Staatsmijnen in 1931 de bepaling ingelascht (art. 11 lid 1), dat alle niet in eigen beheer uit te voeren werken en alle leveringen worden opgedragen door de directie van het bedrijf, na verkregen algemeene of bijzondere machtiging van den Minister, onder wien het mijnwezen ressorteert. Tevens werden de desbetreffende bepalingen van de Comptabiliteitswet uitdrukkelijk op de Staatsmijnen niet toepasselijk verklaard (art. 11 lid 2).

Voor de Artillerie-Inrichtingen heeft de wetgever in 1931 in de desbetreffende aanwijzingswet, welke momenteel niet meer geldt, gelijkluidende bepalingen ingelascht.

Overeenkomsten tot bedragen van *f* 1000,— en meer moeten schriftelijk worden aangegaan (Comptabiliteitswet art. 33 lid 3). De Memorie van Toelichting op de Comptabiliteitswet teekent hierbij aan, dat dit voorschrift geenszins zal medebrengen, dat in alle betrokken gevallen vormelijke contracten moeten worden opgemaakt. In tal van gevallen zal kunnen worden volstaan met het overleggen van een schriftelijke verklaring van den aannemer of leverancier, waarin de voorwaarden zijn omschreven, onder welke deze zich verbindt, het werk of de leverantie te verrichten.

In het algemeen moet aan de Algemeene Rekenkamer worden kennis gegeven van alle krachtens openbare aanbesteding gedane gunningen en van alle onderhands afgesloten schriftelijke overeenkomsten (Comptabiliteitswet art. 33 lid 4).

Een zoodanige kennisgeving ligt voor de hand, waar de staatsboekhouding er een is van ontvangsten en uitgaven, omdat de desbetreffende bescheiden aan haar ter contrôle moeten worden ingezonden. Bij de bedrijven echter, welke immers een boekhouding van baten en lasten voeren, waarbij dus niet uitsluitend de kasmutaties maar *alle* handelingen en voorvallen met eenig geldelijk gevolg voor de exploitatie in aanmerking moeten worden genomen, controleert de Rekenkamer — ingevolge de Bedrijvenwet (art. 23) — ter plaatse waar de boekhouding van het bedrijf wordt gevoerd. Met het oog hierop is in de aanwijzingswet voor de Staatsmijnen (art. 11 lid 3), en op gelijke wijze in de aanwijzingswetten voor de Posterijen, de Telegrafie en de Telefonie en de voormalige Artillerie-Inrichtingen, aan de Rekenkamer de bevoegdheid gegeven, om van de voorgeschreven kennisgeving afwijking toe te staan. Zij kan immers bij de contrôle ter plaatse van bedoelde gunningen en overeenkomsten kennis nemen.

Voorschotten aan aannemers en leveranciers. Sinds 1931 bevat de aanwijzingswet de bepaling, dat door de directie van de Staatsmijnen, na verkregen algemeene of bijzondere machtiging van den Minister, onder wien het mijnwezen ressorteert, aan aannemers, leveranciers en anderen voorschotten kunnen worden verleend, welke in het belang van het bedrijf noodzakelijk of wenschelijk zijn (art. 12 lid 1). De desbetreffende bepaling in de Comptabiliteitswet is op de Staatsmijnen niet van toepassing (art. 12 lid 2).

Voor het vroegere Staatsbedrijf der Artillerie-Inrichtingen werd in 1931 in de aanwijzingswet eenzelfde regeling neergelegd.

De algemeene regel, neergelegd in de Comptabiliteitswet (art. 34 lid 1) houdt in, dat voorschotten aan aannemers en leveranciers slechts kunnen worden gedaan tot een bedrag van vier vijfde gedeelte der waarde van hetgeen door hen reeds is opgeleverd. Deze bepaling geldt echter niet ten aanzien van vooruitbetaling van bij abonnement te leveren zaken of te bewijzen diensten en evenmin indien voor de voorschotten voldoende zekerheid wordt gesteld. Bovendien kan in bijzondere gevallen door den Minister, bij gemotiveerd besluit, vrijstelling worden verleend van de verplichting tot zekerheidsstelling (art. 34 lid 2).

De afwijkende regeling, welke voor de Staatsmijnen is getroffen, had vooral ten doel het mogelijk te maken aan de directie een algemeene machtiging te verleenen om ook zonder zekerheidsstelling voorschotten te verstrekken, waar dit in het belang van het bedrijf wenschelijk of noodig wordt geacht. De Comptabiliteitswet voorzag niet in een dergelijke doorloopende machtiging.

Bij de Staatsmijnen betrof destijds het geven van voorschotten vrijwel uitsluitend spoedgevallen, waarbij het voordeel van de medewerking van derden of de noodzakelijke hulp, welke derden behoefden om voor

het bedrijf noodzakelijke diensten te verrichten, verreweg opwoog tegen het risico, dat het bedrijf liep door het geven van voorschotten. De aard van het bedrijf bracht bijv. mede, dat soms ongedekte voorschotten moesten worden gegeven aan kleine aannemers, die op de mijnen werkzaamheden verrichtten en aan werklieden, die in moeilijkheden verkeerden of zonder middelen uit den vreemde kwamen. Vooruitbetaling van materialen kwam toen nog betrekkelijk weinig voor. Voor sommige nogal schaarsche materialen (bijv. kaprails) was een dergelijke betalingsconditie echter gebruikelijk.

Nu in dezen na-oorlogstijd de conditie van geheele of gedeeltelijke vooruitbetaling van bestellingen een meer algemeen karakter heeft aangenomen, komt het belang van de voor de Staatsmijnen geschapen bewegingsvrijheid nog veel sterker naar voren.

Behalve de aanwijzingswet houdt ook het Mijnstatuut verschillende bepalingen in, welke een financieelen inslag hebben en meer direct de bedrijfsvoering bij de Staatsmijnen en de particuliere mijnen raken. De bedoelde bepalingen houden allen hetzij plichten hetzij bevoegdheden in van den M.I.R. Wij volstaan hier met de bloote vermelding van deze bepalingen, zonder nadere toelichting.

Loonen en andere arbeidsvoorwaarden. De M.I.R. stelt bij verordening algemeene regels vast, in acht te nemen bij de vaststelling der loonen en andere arbeidsvoorwaarden (Mijnstatuut art. 74 lid 2).

Tewerkstelling en belooning van invalide mijnwerkers. De M.I.R. is bevoegd verordeningen vast te stellen tot regeling van de tewerkstelling van voor den mijnarbeid niet meer geschikte bedrijfsgenooten en daarbij algemeene regelen vast te stellen, in acht te nemen bij de vaststelling hunner loonen en andere arbeidsvoorwaarden (Mijnstatuut art. 81).

Sociale voorzieningen en verleening subsidies. De M.I.R. bevordert sociale voorzieningen in het bedrijf en is bevoegd algemeene regelen vast te stellen op het verleenen van geldelijke bijdragen aan vereenigingen en instellingen met een godsdienstig, cultureel, economisch of sociaal doel, werkzaam ten bate van bedrijfsgenooten of het mijnbedrijf (Mijnstatuut art. 82).

Wachtgelden, pensioenen, voorzieningen bij ongeval en ziekte. De M.I.R. is bevoegd verordeningen vast te stellen tot regeling van wachtgelden, pensioenen en voorzieningen bij ongeval en ziekte voor bedrijfsgenooten, voor zoover daarin niet reeds door wettelijke regeling is voorzien (Mijnstatuut art. 83 lid 1).

Aangaan kartelregelingen. De mijnondernemingen mogen geen kartelregelingen of daarmede gelijk te stellen overeenkomsten met andere ondernemingen in of buiten het mijnbedrijf aangaan dan nadat zij ter zake het oordeel van den M.I.R. hebben gevraagd (Mijnstatuut art. 100 lid 4). De M.I.R. doet den Minister, alsmede de betrokken

mijnonderneming mededeeling van zijn gemotiveerd oordeel (art. 100 lid 5). Deze mededeeling moet geschieden binnen een maand nadat het oordeel van den M.I.R. is gevraagd (art. 100 lid 6). De M.I.R. kan evenwel het kenbaar maken van zijn oordeel eenmaal voor ten hoogste twee maanden verdagen bij met redenen omkleede beslissing (art. 100 lid 7). Maakt de M.I.R. echter zijn oordeel niet binnen den voorgeschreven termijn kenbaar, dan kunnen de hier bedoelde regelingen worden aangegaan (art. 100 lid 8).

Niet onvermeld mag blijven, dat de besluiten krachtens de bovenvermelde artikelen 74, 81 en 83 van het Mijnstatuut eerst van kracht zijn nadat deze door den Minister, onder wien het mijnwezen ressorteert, zijn goedgekeurd (Mijnstatuut art. 106). In het algemeen geldt, dat besluiten van den M.I.R., die met wetten of met het algemeen belang strijdig zijn, door den Minister worden geschorst of nietig verklaard (Mijnstatuut art. 109). Bovendien is voorgeschreven, dat de bepalingen van verordeningen en reglementen van den M.I.R., in wier onderwerp door een wet of een algemeenen maatregel van bestuur wordt voorzien, van rechtswege ophouden te gelden (Mijnstatuut art. 116).

SLOTBESCHOUWING

Wij hebben hiermede de financieele voorschriften, welke voor de Staatsmijnen van belang zijn, rubrieksgewijze weergegeven en toegelicht. Uit deze beschouwing moge blijken, dat voor het Staatsmijnbedrijf, meer dan voor de andere staatsbedrijven in Nederland, afwijkingen van de bepalingen der Comptabiliteitswet en de Bedrijvenwet zijn noodig gebleken en in de aanwijzingswet neerslag hebben gevonden. De commercieele aard van het Staatsmijnbedrijf geeft hiervoor de verklaring.

Aanvankelijk wekte de geschapen uitzonderingspositie den indruk, als zou het streven uitsluitend zijn gericht geweest op het wegnemen van belemmeringen, welke de algemeene voorschriften voor de overheidsdiensten (Comptabiliteitswet) of meer speciaal die voor de staatsbedrijven (Bedrijvenwet) onopzettelijk in den weg legden aan de noodige vrijheid van handelen voor het Staatsmijnbedrijf, alsmede op het ondervangen van een verdere nadeelige positie tegenover zijn concurrenten.

In latere jaren komt tevens tot uitdrukking het evenmin willen bevoordeelen van de Staatsmijnen boven de particuliere mijnbedrijven. Getracht is derhalve het Staatsmijnbedrijf zooveel mogelijk te voeren naar den geest van het particuliere grootbedrijf.

Dit streven ligt niet alleen aan de financieele voorschriften ten grondslag. Ook op andere terreinen dan het financieele en technische is bij het Staatsmijnbedrijf een dergelijke ontwikkeling waarneembaar (bijv. bij de indienstneming van het personeel).

Het voorgaande neemt overigens niet weg, dat van een volledige aanpassing aan de verhoudingen bij de particuliere ondernemingen nog niet kan worden gesproken. Bij de thans vigeerende regelen voor de Staatsmijnen openbaren zich nog steeds verschillen. Eenige hiervan beteekenen ongetwijfeld een voorsprong vergeleken bij het particuliere bedrijf. De credietverhouding met den Staat kan hiervan als voorbeeld dienen. Andere daarentegen stellen het Staatsmijnbedrijf in een nadeelige positie tegenover concurrenten. Wat dit laatste betreft, volstaan wij te wijzen op de betrekkelijk zeer uitvoerige publieke verslaglegging van de begrooting en de rekening.

De toekomst zal voor de nog overblijvende verschillen, voor zoover ongewenschte verhoudingen hiervan het gevolg kunnen zijn, een verantwoorde oplossing moeten vinden.

FINANCIAL REGULATIONS FOR THE DUTCH STATE MINES

SUMMARY

The Dutch coal mining industry is of great importance both in a national and an international sense. Its significant place in the world is due particularly to the excellent equipment of the various plants, its safety regulations and the social provisions introduced.

The Dutch State runs 4 of the 12 collieries in the Netherlands — together extracting circa 60 % of the total quantity of coal produced —; the remaining 8 collieries are run by 4 privately owned companies.

The State Mines were established by the Act of 24th June 1901. Previously a committee appointed by the Government had advised in favour of governmental exploitation on economic, financial and social grounds.

The private collieries have been put under custody of the Government after the liberation of the Netherlands in 1945.

In November 1946 a committee has been appointed by the Government in order to give advice as to the question whether the national interest requires a modification of the status of the private collieries in the Netherlands by means of socialization or in another manner.

In 1945 the Organization of Joined Committees (organization of public law) was introduced for the whole of the mining industry, State-mines as well as privately owned mines.

The Dutch State Mines own coke oven plants and an important chemical industry, further a.o. a briquette manufacturing plant, 3 power stations and harbour installations.

The State Mines have not been organized as a limited liability company. Nor is this the case with the Government Printing-Works

(Algemeene Landsdrukkerij), the Government Minting-Works (Rijksmunt), the Government Post-, Telegraph- and Telephone Services (Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie) and the Government owned fishing-port (Staatsvisschershavenbedrijf) of IJmuiden. The Comptability Act (Comptabiliteitswet) and the Act regulating the Administration of State Enterprises (Bedrijvenwet) apply to all the formentioned enterprises. Apart from this, however, a special Indicative Act (Aanwijzingswet) has been drawn up to suit each of these enterprises.

In principle the regulations with regard to all State finances are laid down in the Comptability Act. This Act applies only to the administration, in as far as the other Acts have not made provisions for this purpose. The Government enterprises summed up in the foregoing paragraph have been indicated by the various Indicative Acts as enterprises in the sense of the Act regulating the Administration of State Enterprises. Several Indicative Acts, i. e. the Act applying to the State Mines contain, apart from the indication, also special stipulations, as well as necessary deviations from general regulations of the Comptability Act and from the Act regulating the Administration of State Enterprises. The provisions of the State Mines Indicative Act can be divided into those relating to financing, to budget and account, and to management.

To give an idea of the financial state of affairs of the Dutch State Mines the most important figures, taken from the annual reports covering the period from 1925 up to 1944 incl., have been laid down in three tables. Table I shows the balance sheets (figures given in „thousand guilders" and in percentages of the balance total). Profit and loss accounts are shown in Table II and are given in „guilders" per metric ton of coal (net produced). Finally Table III gives the data on capital investments and writing-off policy. We have purposely refrained from a separate discussion of these tables.

In general the Government enterprises are required to pay interest for the capital advanced by the Dutch State. At first glance this regulation seems plausible because, as a rule, the State itself must borrow the money. From the point of view of sound financing, however, it is inadmissible that an enterprise should carry a financial burden which surpasses its ability. Therefore payment of a fixed rate of interest should not be claimed from enterprises as sensitive to conjuncture as mining enterprises are.

The money invested by the State in its mines has been split up, by law, in 1927, in an interest-free loan of *f* 43.000.000 — from that time on mentioned in the balance sheets as „capital stock" — and an interest bearing loan, amounting to *f* 35.000.000; for the latter the term „debenture loan" is used in the balance sheets.

In general, the legislator does not deem it necessary that a State enterprise should build up reserves, the State having sufficient ability to counterbalance bad financial results of exploitation. But the Dutch State Mines are allowed to do so. The balance sheets show various reserves; moreover sleeping reserves have been formed, especially in favourable years, as a result of a generous writing-off policy. The States-General have agreed to this procedure.

In principle, investment of reserves in the enterprise itself is allowed. With regard to the way of investing it is necessary to make a distinction between the reserves shown in the balance sheets and the sleeping reserves, originating from the ample writings-off. The open reserves can be invested in various ways: They may serve to increase the operating capital — lay-out of works, stocks, etc. — as well as for the amortization of interest-bearing capital and other debts. As to the investment of the sleeping reserves there is but one way open to them, since the law rules that the writings-off on the assets must be transferred to the State. On the other hand it is evident that the State Mines always are free to call on the State for the financing of the lay-out of works.

According to the Act regulating the Administration of State Enterprises deficits will be settled by the State. As against the privately owned collieries, this provision grants the Dutch State Mines a privileged position. A modification of the Act is in preparation as a result of which a loss, if there is any, will be borne by the Dutch State Mines themselves; such a loss gradually will be reduced in favourable years, just as is practised by commercial undertakings.

The Dutch State Mines are endeavouring to be neither at an advantage nor at a disadvantage as compared to the privately owned collieries. For that reason they voluntarily pay the taxes, to which privately owned enterprises are liable, but not the State Enterprises.

The Dutch State Mines have to draw up two budgets, one relating to expenditures and proceeds of the exploitation, the other with regard to changes in the components of the capital.

The budgets in question require the approval of the States-General. Previously they must be submitted to the Mining Industry Board (Mijnindustrieraad) and the Enterprise Council (Ondernemingsraad), both institutions of the Organization of Joined Committees.
are definitely exceptional.

After expiration of each financial year various accounting documents must be produced for the States-General within a fixed time. These documents too must first be submitted to the above mentioned Enterprise Council.

The Dutch State Mines are effecting regularly various transactions which in the practice of other State Enterprises in the Netherlands are definitely exceptional.

It, therefore, became necessary for the purpose of a smooth management to insert in the Act regulating the Administration of State Enterprises, deviating provisions as to remission of debts, sale of movables and immovables, duration of agreements, invitations for tenders as well as conclusion of private agreements, and also with regard to the advancing of money to contractors and furnishers.

The endeavour to run the Dutch State Mines in the spirit of private large-scale-industry is not based merely on the financial provisions. Also in other than the financial and technical sectors such development is visible. Nevertheless differences in regard to the privately owned enterprises can be seen. Some of these undoubtedly are granting the Dutch State Mines a privilege in comparison with the privately owned enterprises, for instance, the financial relation to the Dutch State; others constitute a disadvantage e.g. the very extensive information and accounting. For the remaining differences, as far as these should lead to undesirable consequences, the future has to provide a proper solution.

LES PRESCRIPTIONS FINANCIÈRES POUR LES MINES DE L'ÉTAT HOLLANDAIS

RÉSUMÉ

Les charbonnages de la Hollande sont d'une grande importance, tant au point de vue national qu'au point de vue international. La place proéminente qu'ils occupent dans le monde, ils la doivent en particulier à l'équipement excellent des mines et usines, aux mesures de sécurité et aux règlements sociaux.

Des 12 mines de charbon de la Hollande l'Etat en exploite 4, ayant ensemble un rendement de 60 % environ de la production totale de charbon. Les 8 mines particulières sont exploitées par 4 sociétés.

Les Mines de l'Etat ont été instituées par la loi du 24 juin 1901. Auparavant une Commission de l'Etat s'était prononcée pour l'exploitation par l'Etat, pour des raisons tant économiques et financières que sociales.

Après la libération des Pays-Bas, les mines particulières ont été mises en régie de l'Etat.

En novembre 1946 une Commission de l'Etat a été instituée pour donner son avis sur la question si l'intérêt public impose une modification de la position des mines particulières en Hollande, par la socialisation ou d'une autre manière.

Depuis 1945 l'organisation industrielle de droit public existe pour toute l'industrie minière (Mines de l'Etat et mines particulières). Dans ces organes siègent, à côté des entrepreneurs, des représentants des employés de bureau et des ouvriers.

Les Mines de l'Etat disposent d'usines à coke et d'une industrie chimique importante, puis e. a. d'une briqueterie et de 3 centrales électriques. De plus, elles possèdent un port en propre.

Les Mines de l'Etat ne sont pas organisées sous la forme d'une société anonyme. Ceci n'est pas le cas non plus pour l'Imprimerie Générale de l'Etat (Algemeene Landsdrukkerij), la Monnaie (Rijksmunt), l'Exploitation de l'Etat des Postes, Télégraphes et Téléphones (Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie) et le Port de Pêche de l'Etat (Staatsvisschershavenbedrijf) d'IJmuiden. A toutes ces exploitations sont applicables la loi sur la Comptabilité (Comptabiliteitswet) et la loi sur l'Administration des Exploitations de l'Etat (Bedrijvenwet); en outre il y a une loi de Désignation (Aanwijzingswet) particulière pour chaque exploitation de l'Etat.

La loi sur la Comptabilité règle en principe l'administration de toutes les finances de l'Etat. Cependant elle ne s'applique à l'administration desdites exploitations que pour autant que celle-ci n'est pas réglée par la loi sur l'Administration des Exploitations de l'Etat ou par la loi de Désignation. Par les différentes lois de Désignation les services publics en question ont été qualifiés d'exploitation dans le sens de la loi sur les Exploitations de l'Etat. Plusieurs lois de Désignation e.a. celle des Mines de l'Etat contiennent, outre la désignation, des dispositions particulières ainsi que les dérogations nécessaires aux prescriptions générales de la loi sur la Comptabilité et de la loi sur l'Administration des Exploitations de l'Etat. On peut classer les dispositions de la loi de Désignation pour les Mines de l'Etat d'après celles du financement, du budget et compte et de la gestion de l'exploitation.

Pour l'orientation dans les conditions financières des Mines de l'Etat, les principaux chiffres publiés dans les rapports annuels publics des Mines de l'Etat sur l'époque de 1925 à 1944 inclus ont été reproduits en trois aperçus. Aperçu I reproduit les bilans en milliers de florins et en pourcents du total des bilans. Aperçu II contient les comptes de profits et pertes en florins par tonne de production nette de charbons. Aperçu III donne une vue d'ensemble des investissements et amortissements. C'est à dessein qu'on a renoncé à soumettre ces aperçus à une discussion particulière.

En général les exploitations de l'Etat sont tenues à payer des intérêts pour les capitaux mis à disposition par l'Etat. A première vue cette disposition semble bien légitime, puisque en général l'Etat doit faire des emprunts lui-même. Cependant, du point de vue financement, il ne faut pas imposer à une exploitation des obligations qui dépassent ses forces. Ainsi on ne peut exiger un intérêt fixe d'une exploitation sensible aux fluctuations de la conjoncture telle que les Mines de l'Etat. En 1927 les capitaux engagés par l'Etat dans les Mines de l'Etat ont été dédoublés par la loi en une part exempte d'intérêt fixe de 43 millions

de florins — depuis lors indiquée dans les bilans comme capital-actions — et une part chargée d'intérêt de 35 millions de florins, pour laquelle les bilans emploient le terme d'emprunt d'obligations.

De plus, le législateur n'estime en général pas nécessaire qu'une exploitation de l'Etat forme des réserves, l'Etat ayant assez de résistance pour suppléer aux pertes éventuelles de l'exploitation. Aux Mines de l'Etat la formation d'un fonds de réserve est permise. Les bilans mentionnent plusieurs réserves. En outre, des réserves dormantes ont été formées par d'importants amortissements, surtout dans les années favorables. Les Etats-Généraux se sont, dans le passé, déclarés d'accord avec une pareille politique de réserves et d'amortissements.

En principe les Mines de l'Etat peuvent placer les réserves dans leur propre exploitation. Dans la manière du placement il y a une différence entre les réserves publiques et les réserves dormantes. Les réserves publiques peuvent être placées de diverses manières. Elles peuvent servir tant à l'extension de l'actif — constructions, débiteurs, stocks, etc. — qu'à l'amortissement du capital chargé d'intérêt et d'autres dettes. Pour le placement des réserves dormantes il n'y a qu'une seule possibilité. C'est qu'il est prescrit que l'amortissement des possessions soit remboursé à l'Etat comme amortissements des capitaux avancés. En revanche, pour le financement des constructions, les exploitations de l'Etat peuvent toujours faire appel à l'Etat.

En vertu de la loi sur l'Administration des Exploitations de l'Etat, l'Etat supplée au solde débiteur des exploitations de l'Etat. Cette disposition met les Mines de l'Etat dans une position privilégiée par rapport aux entreprises particulières. Un amendement est à l'étude, tendant à faire supporter par les Mines de l'Etat les pertes éventuelles, à rattraper dans des temps favorables, tout comme c'est généralement le cas pour les entreprises commerciales.

Les Mines de l'Etat entendent qu'on ne leur nuise ni ne les favorise à l'égard des entreprises minières particulières. C'est pour cette raison aussi qu'elles payent volontairement les impôts levés des exploitations particulières mais non des exploitations de l'Etat.

L'exploitation doit établir deux budgets, l'un des charges et profits de l'exploitation et l'autre des dépenses et recettes de capitaux.

Les budgets établis sont arrêtés par les Etats-Généraux. Cependant ils doivent être préalablement soumis au jugement du Conseil d'Industrie Minière (Mijnindustrieraad) et du Conseil d'Entreprise (Ondernemingsraad), tous deux organes de l'organisation industrielle de droit public.

L'exercice terminé, différentes pièces comptables doivent être, dans des délais déterminés, soumis aux Etats-Généraux. Dans ce cas aussi, il faut demander auparavant l'avis du susdit Conseil d'Entreprise.

Les Mines de l'Etat passent régulièrement certaines transactions

qui pour les autres exploitations de l'Etat en Hollande sont des exceptions. Aussi y avait-il lieu, afin d'obtenir la souplesse nécessaire dans la gestion de l'exploitation, de faire entrer dans la loi de Désignation quelques prescriptions exceptionnelles concernant la remise des créances, la vente des biens meubles et immeubles, la durée des contrats, des adjudications et des conventions de gré à gré, ainsi qu'au sujet des avances accordées aux entrepreneurs et fournisseurs.

La tendance à orienter les Mines de l'Etat dans le sens de la grande exploitation particulière n'est pas seulement à la base des prescriptions financières. On constate une évolution pareille également dans des domaines autres que celui des finances et de la technique. Néanmoins des différences avec les entreprises particulières continuent à se manifester. Quelques-unes d'entre elles marquent sans doute une avance sur l'exploitation particulière p. e. les relations avec l'Etat en matière de crédits. D'autres par contre constituent un désavantage p. e. les comptes-rendus publics très détaillés. C'est à l'avenir de rechercher une solution équitable pour les différences subsistant encore, pour autant qu'elles puissent donner lieu à des relations fâcheuses.

OVERZICHT VAN TIJDSCHRIFTEN

REVIEW OF PERIODICALS ON THE SCIENCE OF PUBLIC FINANCE

REVUE DES PÉRIODIQUES TRAITANT DE LA SCIENCE DES FINANCES PUBLIQUES

SAMENGESTELD DOOR

Prof. Dr M. J. H. SMEETS

(Vervolg van nr 4, jaargang 1946, van dit tijdschrift, blz. 378—384.)

In verband met de overvloed aan copie en de papierschaarste, welke vooralsnog uitbreiding van het tijdschrift verhindert, ziet de redactie zich tot haar leedwezen genoodzaakt het overzicht van tijdschriften niet langer te doen verschijnen in de vorm waarin zulks in de eerste jaargang (laatstelijk in nr 4, blz. 378 e. v.) is geschied. Zolang voldoende copie binnenkomt en het tijdschrift niet kan worden uitgebreid, zal daarom moeten worden volstaan met het vermelden van de titels van de gepubliceerde artikelen; slechts bij hoge uitzondering zal hieraan iets kunnen worden toegevoegd.

REVUE DE SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES.

Tome XXXVIII no. 4. XXXVIIIe Année. Oct., Nov., Déc. 1946.

JEAN MARCHAL. Dépenses publiques et conjoncture.

MAURICE MASOIN. Des projets de réforme budgétaire en Belgique.

MAURICE DUVERGER. L'évolution de la notion de Finances publiques.

MAX GRANGÉ. Chronique Financière française.

Tome XXXIX no. 1. XXXIXe Année. Janv.Fév.Mars 1947.

LOUIS DAVIN. Situation monétaire et financière actuelle de l'Allemagne.

D. ROEMERS (traduction de E. GUERRE). L'Assainissement monétaire, financier et économique aux Pays-Bas.

F. NEUMARK. La réforme fiscale projetée en Turquie.

ALAIN BARRÈRE. Problèmes financiers de reconversion.

RENÉ SERVOISE. Chronique financière étrangère: Le projet de Budget des Etats-Unis en 1947.

THE BULLETIN OF THE NATIONAL TAX ASSOCIATION (LANCASTER)

Vol. XXXII, no. 1, October 1946.

Richard E. Slitor and Anita Wells. Tax proposals in the Budget Statement of the Canadian Minister of Finance, June '27, 1946.

Glenn D. Morrow. Application of the Kentucky State and Local Tax System to Manufacturing.

R. A. Musgrave. Distribution of Tax Burden under Sales and Income Taxes.

Joseph J. O'Connell. Problems in Federal Taxation.

James W. Martin and others. Property Tax Assessments in Kentucky.

Chester Pond. Some Aviation Tax Problems.

Vol. XXXII, no. 2, November 1946.

Lynn A. Stiles. „Full Fair Cash Value" in the 1945 Illinois Assessment Equalization Program.

Harold L. Henderson. State Aids as a Possible Revenue Source for Cities.

Ray H. Garrison. State Taxes on Soft Drinks.

Alfred G. Buehler. The Federal Budget and Tax Planning.

Richard W. Lindholm. The Air Mail Subsidy.

Vol. XXXII, no. 3, December 1946.

Robert S. Ford. Michigan Splits the Sales Tax.

J. O. Mc. Clintic. The Proposal to Limit Federal Income, Estate and Gift Taxes by Means of a Constitutional Amendment.

Louis Shere. Some General Comments on Federal Grants.

Vol. XXXII, no. 4, January 1947.

Tyler F. Haygood. Taxation for Nonfiscal Purposes.

Marvel Stockwell. Fuels Taxes in California.

Glenn D. Morrow. Kentucky Taxation and Manufacturing.

David H. Mc Kinney The City Finance „Squeeze".

Julius Lieblein and Genevieve E. Hughes. Tax Changes in Britain.

Vol. XXXII, no. 5, February 1947.

E. M. Elkin. Double Taxation of Dividends.

James A. Maxwell. Recent Intergovernmental Fiscal Relations in Australia and Canada.

George D. Brabson. Economic Aspects of State Sales and Use Taxes.

Vol. XXXII, no. 6, March 1947.

ROLAND E. HATFIELD and ALLEN C. SULERUD. Homestead Preference in the Minnesota Property Tax System.

JOSEF BEROLZHEIMER. Influences Shaping Expenditure for Operation of State and Local Governments.
Relation of Population to Expenditure Variation.

HERSHAL L. MACON. Influences of Governmental Services on Manufacturing Development.

JAMES W. MARTIN. General Tax Picture.

JAMES MACCRATE. The Retail Sales and Use Tax „Plague”.

PAUL HAENSEL. A Plan for Immediate Tax Measures.

CURT GRUNEBERG. The International Trend of Tax Reduction and the Tax Burden on Lower Income Groups.

Vol. XXXII, no. 7. April 1947.

H. KENNETH ALLEN. Advantages to School Districts of Full Value Assessment Program in Illinois.

ROBERT F. STEADMAN. Recent Developments in State-Local Fiscal Relations in New York State.

GLENN D. MORROW. Tennessee Considers Constitutional Revision.

RODMAN SULLIVAN. Kentucky Deals with Rail Tax Problem.

VERA BRISCOE. Some Implications of the Earmarking of Revenues.

JOSEF BEROLZHEIMER. Influences Shaping Expenditure for Operation of State and Local Governments.
Relation of income and public employment to expenditure pattern.
The Treasury Viewpoint on Tax Reduction.

BULLETIN FOR INTERNATIONAL FISCAL DOCUMENTATION.

Vol. I, number 4.

PH. R. POLAK. Dutch Capital Increase Tax.

J. VAN HOORN Jr. (Amsterdam). Postwar changes in German tax legislation.

Dr H. HEWARD STIKEMAN (Montreal). Descriptive outline of income tax law and administration in the Dominion of Canada.

Prof. Dr P. ADRIANI (Amsterdam). Double taxation cases.

Dr J. P. PORTIELJE. Life insurance and taxation.

Vol. I, number 5.

Dr H. HEWARD STIKEMAN (Montreal). Descriptive outline of incom tax law and administration in the Dominion of Canada (vervolg).

Dr A. FORTÉ (Cairo). Le régime fiscal égyptien existant en 1939 e les modifications intervenues de 1940 à 1945.

Dr S. MOSES (Tel Aviv). The Palestine taxation system and its change during the war.

Prof. Dr JEAN VAN HOUTTE (Gent). Bibliographie de droit fiscal Belg (1940—1946) (I).

Vol. I, number 6.

Dr H. HEWARD STIKEMAN (Montreal). Descriptive outline of incom tax law and administration in the Dominion of Canada (vervol en slot).

Lic. LUIS J. CREEL LUJÁN (Mexico). War changes in Mexican income tax

Dr S. HIORTH-LORENZEN (Kopenhagen). Danish capital levy.

Prof. Dr JEAN VAN HOUTTE (Gent). Bibliographie de droit fiscal Belg (1940—1946) (I) (vervolg).

BULLETIN DE LÉGISLATION COMPARÉE, uitgaaf van he Ministère des Finances te Parijs.

1945, 5e Année, no. 19, 3e trimestre.

ALLEMAGNE. Les dernières réformes fiscales du national-socialisme.

ÉTATS-UNIS. Le Revenue Act de 1942.

ITALIE. La déclaration unique en ce qui concerne les impôts directs

1946, 6e Année, no. 21, 1er trimestre.

ÉTUDES GÉNÉRALES. La création d'un Fonds Monétaire Internationa et d'une Banque Internationale de Reconstruction et de Dévelop pement économique (Accords de Bretton Woods du 22 juillet 1944)

ALLEMAGNE. Les premières mesures fiscales du Conseil de Contrôl Interallié.

ÉTATS-UNIS. Le programme de Reconversion.

GRANDE-BRETAGNE. La nationalisation de la Banque d'Angleterre.

1946, 6e Année, no. 22, 2e trimestre.

BELGIQUE. La bataille des prix.

ÉTATS-UNIS. Le Revenue Act de 1945.
Le Tax Adjustment Act de 1945.

La loi du 11 juillet 1945 sur la Banque d'Exportation et d'Importation.

GRANDE-BRETAGNE. Le Budget Speech du 9 avril 1946.
La politique de mise en valeur des Colonies.

1946, 6e Année, no. 23, 3e trimestre.

ÉTUDES GÉNÉRALES. L'Accord de Paris sur les réparations à recevoir de l'Allemagne.
Les Accords financiers franco-américain et anglo-américain.

ÉTATS-UNIS. Message du Président sur la situation de l'Union et présentation du budget.
Le contrôle des Offices et semi-publics.

GRANDE-BRETAGNE. Les Finance Acts, 1945:
1°. Introduction.
2°. Le Finance Act, 1945.
3°. Le Finance Act. (no. 2) 1945.
La loi sur le contrôle et les garanties des émissions de valeurs mobilières.

ITALIE. Le nouveau régime des devises étrangères provenant des exportations.
U.R.S.S. Le quatrième Plan quinquennal.

REVUE DE LA FACULTÉ DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE L'UNIVERSITÉ D'ISTANBUL.

Octobre 1944 - Janvier 1945.

DR KONRAD ENGELMAN (Turkije). Investition und Finanzierung.

Octobre 1945 - Juillet 1946; 7ème Année no. 1—4.

SUAD BASAR (Turkije). L'impôt sur les produits du sol (blz. 91 e. v.).

ORHAN DIKMEN (Turkije). Recent changes in the Turkish Turnover Tax (blz. 113 e. v.).

RÉPERTOIRE FISCALE, publication mensuelle, Brussel.

Dit tijdschrift, onder redactie van Dr Marcel Feye, geeft maandelijks een uitgebreid overzicht van de wetgeving welke in België op het gebied van de belastingen is tot stand gekomen; bovendien geeft het een documentatie van de literatuur.

TIJDSCHRIFT VAN HET VERBOND DER BELGISCHE NIJVERHEID.

De redactie ontving enige nummers van dit wekelijks orgaan. Op het gebied van de „openbare financiën" komen daarin de volgende artikelen voor:

9 October 1946. De Nederlandsch-Belgisch-Luxemburgsche Tolunie.

27 November 1946. Toepassing van de speciale belasting op de winsten, voortvloeiend uit leveringen aan de vijand.

UIT ANDERE TIJDSCHRIFTEN

THE ECONOMIC JOURNAL, December 1945, blz. 390 e. v.

R. S. Williams. Fiscal policy and propensity to consume.

THE QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS, Vol. LX, no. 3, May 1946, blz. 340 e. v.

Charles R. Whittlesey. Federal reserve policy in transition.

Vol. LXI, no. 3, May 1947.

Alfred E. Kahn. The British balance of payments and problems of domestic policy.

SVENSKA HANDELSBANKEN'S INDEX, December 1946.

Erland Geijer. How Swedish tax laws affect persons removing into or from Sweden or residing abroad.

NATIONAL FOREIGN TRADE COUNCIL, New York.

Mitchell B. Carroll. Taxation of foreign individuals and companies in the United States.

DE ACCOUNTANT, uitgaaf van het Nederlands Instituut van Accountants, no. 9, 1946.

Verslag van den 31en accountantsdag dd. 30 November 1946:

Prof. Dr Adriani. Het Nederlandse en Belgische belastingstelsel gezien in het geheel der thans geldende belastingsystemen (rede en debat).

FINANCIEEL OVERHEIDSBEHEER. 21e jaargang no. 11 (15 November 1946).

Schuurbeque Boeye. De geldmiddelen van „local government" in Engeland (blz. 121—125).

WEEKBLAD VOOR PRIVAATRECHT, NOTARISAMBT EN REGISTRATIE, nos. 3963 en 3964 (4 en 11 Januari 1947).

A. van Keulen. Het belastingrecht in Duitsland tijdens de geallieerde bezetting.

WEEKBLAD DER BELASTINGEN.

Daar de opzet van deze rubriek is het geven van een overzicht van buitenlandse tijdschriften en naar de Nederlandse periodieken slechts wordt verwezen, indien daarin hetzij een belangrijk algemeen onderwerp, hetzij buitenlandse vraagstukken worden behandeld, wordt in de regel geen melding gemaakt van de vele belangrijke andere artikelen welke verschijnen in de Nederlandse tijdschriften, die zich op het gebied van de openbare financiën bewegen.

Een uitzondering moet echter worden gemaakt voor het jubileumnummer van 3 Mei 1947, uitgegeven bij gelegenheid van het 75-jarig bestaan van dit weekblad. Dit nummer bevat een zestiental belangwekkende artikelen, waarin in het algemeen de ontwikkeling gedurende de laatste 25 jaren, ingetreden in bepaalde belastingen of een bepaald met belastingen samenhangend gebied, wordt geschetst.

De redactie van „Openbare Financiën" biedt gaarne aan de redactie van het „Weekblad der Belastingen" haar welgemeende gelukwensen aan en hoopt dat dit tijdschrift op de wijze waarop het zich in de laatste 25 jaar heeft ontwikkeld, moge voortgaan met publicaties in het belang van de ontwikkeling van het belastingrecht en van de openbare financiën.

M. S.

CONGRES VAN HET INSTITUT INTERNATIONAL DE FINANCES PUBLIQUES

Op 8, 9 en 10 September 1947 zal te 's-Gravenhage en ten dele ook te Amsterdam een congres worden gehouden van het Institut International de Finances Publiques, waarvan de zetel te Parijs is gevestigd. In 1938 werd het jaarcongres gehouden te Parijs, in 1939 te Brussel. De reeks van jaarlijkse bijeenkomsten wordt dus dit jaar heropend in Nederland. Het congres is gewijd aan de financiering van het herstel van de oorlogsgevolgen, mede in verband met de financiële sanering in de onderscheidene staten die het meest aan de oorlog hebben geofferd.

Minister Lieftinck heeft zich bereid verklaard een openings- en welkomstrede te houden.

Het secretariaat van de Nederlandse onderafdeling van het Institut International de Finances Publiques, te weten het Nederlandse Instituut voor Openbare Financiën, is gevestigd Hooistraat 7 te 's-Gravenhage.

INSTITUT INTERNATIONAL DE FINANCES PUBLIQUES

CONGRES TE 'S-GRAVENHAGE 1947

Programma

Maandag 8 September

9.30 uur: Bijeenkomst van het „Comité Directeur".

11 uur: Opening van het Congres in het Vredespaleis te 's-Gravenhage.
Rede van de Minister van Financiën, Prof. Mr P. Lieftinck.
Toespraak van de heer Max Léo Gérard, President van het Institut International de Finances Publiques.
Welkomstwoord door Prof. Dr B. Schendstok, namens het Nederlands Instituut voor Openbare Financiën.

13 uur: Lunch, aangeboden door het Nederlands Instituut voor Openbare Financiën.

15 uur: Voorlezing van het generale rapport door de heer M. Masoin, adjunct secretaris-generaal van het Institut International de Finances Publiques.

16.30 uur: Onderbreking en thee.

17 uur: Eerste discussie.

Dinsdag 9 September

9 uur: Bijeenkomst van het „Comité Directeur".
10 uur: Algemene zitting.
12.30 uur: Opheffing der zitting.
15 uur: Statutaire algemene vergadering.
15.30 uur: Voortzetting der discussie.
17 uur: Receptie door het Gemeentebestuur van 's-Gravenhage, Javastraat 26.

Woensdag 10 September

uur: Vertrek naar Amsterdam met autobussen der Nederlandse Spoorwegen.
10.30 uur: Sluiting zitting van het Congres in de localen van de Universiteit van Amsterdam.
12.15 uur: Einde der zitting.
12.45 uur: Lunch voor alle deelnemers aan het Congres.
De lunch zal worden gevolgd door een rondvaart door de kanalen en de haven van Amsterdam, georganiseerd door het Gemeentebestuur van de stad.
Na de rondvaart receptie door de Burgemeester van Amsterdam. Terugtocht naar 's-Gravenhage per autobus.

's Avonds organiseert de Association Internationale de Droit Financier et Fiscal in samenwerking met het Nederlands Instituut voor Openbare Financiën een receptie voor de deelnemers der beide congressen. Het Congres der I. F. A. begint de volgende dag.

De zittingen, die het Congres te 's-Gravenhage houden zal, zullen plaats hebben in het Vredespaleis.

Het hotel waar Maandag de lunch zal worden geserveerd, zal nog nader worden aangegeven, evenals het uur van vertrek naar Amsterdam.

Het organisatiecomité behoudt zich het recht voor een kleine bijdrage in de kosten van het Congres te vorderen.

INSTITUT INTERNATIONAL DE FINANCES PUBLIQUES

THE HAGUE CONGRESS 1947

Programme

Monday, 8th September

9.30 a. m. Meeting of the Board of Directors.
11.— a. m. Opening of the Congress in the Palace of Peace, The Hague.
Speech by the Netherlands Minister of Finance, Professor P. Lieftinck.

Address by Mr. Max Léo Gérard, President of the „Institut International de Finances Publiques".
Address of welcome by Prof. Dr B. Schendstok on behalf of the „Nederlands Instituut voor Openbare Financiën" (Netherlands Institute of Public Finance).
13.— p. m. Lunch offered by the „Nederlands Instituut voor Openbare Financiën".
15.— p. m. Explanation of the General Report by Mr. M. Masoin, assistant secretary-general of the „Institut International de Finances Publiques".
16.30 p. m. Interruption and tea.
17.— p. m. First discussion.

Tuesday, 9th September

9.— a. m. Meeting of the Board of Directors.
10.— a. m. General session.
12.30 p. m. Adjournment of the meeting.
15.— p. m. Statutory general meeting.
15.30 p. m. Continuation of discussion.
17.— p. m. Reception by the Hague Corporation, 26 Javastraat.

Wednesday, 10th September

a. m. Departure for Amsterdam by the buses of the Netherlands Railways.
10.30 a. m. Final session of the Congress in the rooms of the Amsterdam University.
12.15 p. m. End of the session.
12.45 p. m. Lunch for all the participants in the Congress.
The lunch will be followed by a trip through the canals and the harbour of Amsterdam, organized by the Municipal Corporation.
After the trip reception by the burgomaster of Amsterdam.
Return to The Hague by bus.

In the evening the „Association Internationale de Droit Financier et Fiscal", in co-operation with the „Nederlands Instituut voor Openbare Financiën", organizes a reception for the participants in the two congresses. The congress of the I. F. A. begins the day after.

The meetings to be held by the congress at The Hague will be in the Palace of Peace.

The hotel where the lunch will be served on Monday and the time of departure for Amsterdam will be indicated later.

The organizing committee reserves the right to demand a small contribution towards the cost of the Congress.

INSTITUT INTERNATIONAL DE FINANCES PUBLIQUES

CONGRÈS DE LA HAYE 1947

Programme

Lundi 8 septembre

9½ h.: Réunion du Comité Directeur.

11 h.: Ouverture du Congrès au Palais de la Paix à La Haye.
Discours du Ministre des Finances des Pays-Bas, le Professeur P. Lieftinck.
Allocution de Monsieur Max Léo Gérard, Président de l'Institut International de Finances Publiques.
Allocution de bienvenue par le Professeur Schendstok au nom du Nederlands Instituut voor Openbare Financiën.

13 h.: Lunch offert par le Nederlands Instituut voor Openbare Financiën.

15 h.: Exposé du rapport général par Monsieur M. Masoin, Secrétaire général adjoint de l'Institut International de Finances Publiques.

16½ h.: Interruption et Thé.

17 h.: Première discussion.

Mardi 9 septembre

9 h.: Réunion du Comité Directeur.

10 h.: Session générale.

12½ h.: Levée de la séance.

15 h.: Assemblée générale statutaire.

15½ h.: Suite de la discussion.

17 h.: Réception par l'Administration Communale de La Haye, 26 Javastraat.

Mercredi 10 septembre

h.: Départ pour Amsterdam avec les autobus des Chemins de Fer Néerlandais.

10½ h.: Séance de clôture du Congrès dans les locaux de l'Université d'Amsterdam.

12 h. 15': Fin de la Séance.

12 h. 45': Lunch pour tous les participants au Congrès.
Le lunch sera suivi d'une promenade sur les canaux et au port d'Amsterdam, organisée par l'Administration Communale de la ville.
Après la promenade, réception par Monsieur le Bourgmestre de la ville.
Retour à La Haye par autobus.

Le soir, l'Association Internationale de Droit Financier et Fiscal organise, en collaboration avec le Nederlands Instituut voor Openbare Financiën, une réception pour les participants aux deux congrès. Le congrès de l'I. F. A. commence le lendemain.

Les séances que tiendra le Congrès à La Haye auront lieu au Palais de la Paix.

L'hôtel où sera servi le lunch du lundi sera indiqué ultérieurement ainsi que l'heure du départ pour Amsterdam.

Le Comité organisateur se réserve le droit de lever une légère contribution aux frais du Congrès.

TWEEDE INTERNATIONAAL BELASTINGCONGRES

11, 12 en 13 September 1947 te Scheveningen

Congresvoorzitters: Dr. Mitchell B. Carroll
Prof. Mr Dr G. M. Verrijn Stuart

Het Congres wordt georganiseerd door de

INTERNATIONALE VERENIGING VOOR FINANCIEEL EN FISCAAL RECHT
I. F. A.

Programma der werkzittingen

Donderdag 11 September

10 uur: Openingszitting van het Congres in het Kurhaus te Scheveningen.

11 uur: Werkzitting ter behandeling van het eerste congresonderwerp: „*De belastingwetgeving gedurende en na de oorlog, in het bijzonder de kapitaalsheffingen, voor zover deze in het buitenland wonende personen treffen (natuurlijke personen en lichamen)*".
Behandeling der rapporten van de heren:
Dr. Mitchell B. Carroll (U. S. A.).
Marcel Feye, Charles Cardijn (België).
Dr. Camille Rosier (Frankrijk).
Prof. Dr M. J. H. Smeets, P. W. J. van Rossem, A. van Keulen (Nederland).
Klaus Waris (Finland).

14.30 uur: Voortzetting van de werkzitting ter behandeling van het eerste congresonderwerp. Conclusies.

17.30 uur: Algemene Vergadering der I. F. A. in het Kurhaus te Scheveningen.

Vrijdag 12 September

10 uur: Werkzitting ter behandeling van het tweede congresonderwerp: „*De sinds 1939 gesloten belastingverdragen, met inbegrip van de dubbele belasting op holdingcompanies*".

Behandeling der rapporten van de heren:

George F. James (U. S. A.).

Dr Jean Michel } (Frankrijk).
Maurice Polti }

Dr Pestalozzi Henggeler (Zwitserland).

Dr P. Verloren van Themaat (Nederland).

Zaterdag 13 September

10 uur: Voortzetting van de werkzitting ter behandeling van het tweede congresonderwerp. Conclusies.

Programma der excursies en ontvangsten

Woensdag 10 September

21 uur: Bijeenkomst ter kennismaking in het Kurhaus te Scheveningen.

Donderdag 11 September

21 uur: Ontvangstavond.

Vrijdag 12 September

14.30 uur: Excursie naar Amsterdam.

Zaterdag 13 September

14.30 uur: Excursie naar Rotterdam.

21 uur: Gemeenschappelijke maaltijd in het Kurhaus te Scheveningen.

Zondag 14 September

Excursie, nader te bepalen.

Commissie van voorbereiding

Voorzitter: Prof. Mr Dr G. M. Verrijn Stuart.

Secretaris: Mr W. R. Emmen Riedel.

Penningmeester: Drs E. E. Harmsen.

Rekening der I. F. A.: Amsterdamse Bank te Amsterdam.

Voorwaarden van deelneming

Congresbijdrage: *f* 15,— met een reductie tot *f* 7,50 voor studie-congressisten beneden de leeftijd van 30 jaar, die uitsluitend de werkzittingen bijwonen, doch wel de congresrapporten gratis ontvangen.

De rapporten zullen worden opgenomen als nos 3 en 4 van de „Cahiers de Droit Fiscal International", welke, naar wordt verwacht, tijdig vóór het Congres zullen worden toegezonden. De kosten hiervan zijn in de congresbijdrage begrepen.

Opgave van deelname gelieve men te doen aan het Secretariaat der I. F. A., Mesdagstraat 116, Den Haag, tel. 774666.

SECOND INTERNATIONAL CONGRESS ON FISCAL AFFAIRS

September 11, 12 and 13, 1947 at Scheveningen (The Hague)

Presidents of the Congress: Dr Mitchell B. Carroll (U. S. A.)
Prof. Dr G. M. Verrijn Stuart (Netherlands)

The Conference is organized by the

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PUBLIC FINANCE AND FISCAL LAW
I. F. A.

Program of the business meetings

Thursday, September 11th

10 a. m. Opening-session of the Congress in the Kurhaus at Scheveningen.

11 a. m. Business meeting on the first theme:
„*Trans- and postwar tax legislation, particularly as to capital levies affecting non-residents*".
Reporters:
George F. James (U. S. A.).
Marcel Feye, Charles Cardijn (Belgium).
Dr. Camile Rosier (France).
Prof. Dr M. J. H. Smeets, P. W. J. van Rossem, A. van Keulen (Netherlands).
Klaus Waris (Finland).

14½ p. m. Continuation of the business meeting on the first theme. Final Conclusions.

17½ p. m. General meeting of the Association at the Kurhaus. Chairman: Mitchell B. Carroll, President of the Association.

Friday, September 12th

10 a. m. Business meeting on the second theme:

„*Tax treaties since the outbreak of the war, double taxation of holding companies included*".

Reporters:

Dr Mitchell B. Carroll (U. S. A.).

Dr Jean Michel
Maurice Polti } (France).

Dr Pestalozzi Henggeler (Switzerland).

Dr P. Verloren van Themaat (Netherlands).

Saturday, September 13th.

10 a. m. Continuation of the business meeting on the second theme. Final conclusions.

Program of the trips and receptions

Wednesday, September 10th

21 p. m. Friendly meeting of the Congressists and their ladies at the Kurhaus, Scheveningen.

Thursday, September 11th

21 p. m. Reception.

Friday, September 12th

14½ p. m. Trip to Amsterdam.

Saturday, September 13th.

14½ p. m.: Trip to Amsterdam.
21 p. m.: Dinner at the Kurhaus, Scheveningen.

Sunday, September 14th

Reserved for another trip.

Congress committee

President: Prof. Dr G. M. Verrijn Stuart.
Secretary: Dr W. R. Emmen Riedel.
Treasurer: Dr E. E. Harmsen.
Account with the Amsterdamse Bank in Amsterdam.

Congress fee

D. fl. 15.— with an allowance of fl. 7.50 for study congressists less thans 30 years old, who only attend the business meetings. They receive, however, the reports free of charge.

The congress papers will be published in vol. 3 and 4 of the series „Studies on International Fiscal Law", which will probably be forwarded before the Congress. The charges of the reports are included in the congress fee.

For the congress please apply to the Secretariate I. F. A., Mesdagstraat 116, The Hague. Tel. 774666. Cable: IFAGRAM.

DEUXIÈME CONGRÈS INTERNATIONAL DE FISCALITÉ

11, 12 et 13 septembre 1947 à Schéveningue (La Haye)

Présidents du Congrès: M. le Dr Mitchell B. Carroll (Etats Unis)
M. le Prof. Dr G. M. Verrijn Stuart (Pays Bas)

Le Congrès est organisé par

L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DROIT FINANCIER ET FISCAL
I. F. A.

Programme des sessions

Jeudi le 11 septembre

10 h.: Séance d'ouverture du Congrès au Kurhaus à Schéveningue.
11 h.: Session sur le thème:
„*La législation fiscale de guerre et d'après-guerre, spécialement les prélèvements sur les capitaux en tant qu'ils frappent les personnes domiciliées à l'étranger* (*personnes physiques ou morales*)".
Rapporteurs: MM.
George F. James (Etats Unis).
Marcel Feye, Charles Cardijn (Belgique).
Camille Rosier (France).
Prof. Dr M. J. H. Smeets, P. W. J. van Rossem, A. van Keulen (Pays Bas).
Klaus Waris (Finlande).
14½ h.: Continuation de la session sur le thème susmentionné. Conclusions.

17½ h.: Assemblée Générale de l'Association Internationale de Droit Financier et Fiscal au Kurhaus, sous la présidence de M. Mitchell B. Carroll, Président de l'Association.

Vendredi le 12 septembre

10 h.: Session sur le thème:

„*Les conventions fiscales conclues depuis 1939, les impositions des compagnies „holding" y comprises*".

Rapporteurs: MM.
Dr Mitchell B. Carroll (Etats Unis).
Dr Jean Michel, Maurice Polti (France).
Dr Pestalozzi Henggeler (Suisse).
Dr P. Verloren van Themaat (Pays Bas).

Samedi le 13 septembre

10 h.: Continuation de la session sur le deuxième thème. Conclusions.

Programme des excursions et réceptions

Mercredi le 10 septembre

21 h.: Réunion intime au Kurhaus à Schéveningue.

Jeudi le 11 septembre

21 h.: Soirée de réception.

Vendredi le 12 septembre

14½ h.: Excursion à Amsterdam.

Samedi le 13 septembre

14½ h.: Excursion à Rotterdam.

Dimanche le 14 septembre

Réservé pour une autre excursion.

Comité du congrès

Président: M. le Prof. Dr G. M. Verrijn Stuart.
Secrétaire: M. le Dr W. R. Emmen Riedel.
Trésorier: M. le Dr E. E. Harmsen.
Compte de l'I. F. A. chez l'Amsterdamse Bank d'Amsterdam.

Contribution au congrès

Fl. holl. 15,— par personne; fl. 7,50 pour congressistes d'études âgés de moins de 30 ans, qui n'auront accès qu'aux sessions de travail tout en recevant les publications.

Les rapports seront publiés dans les numéros 3 et 4 de la Série „Cahiers de Droit Fiscal International", qu'on se propose d'expédier avant le congrès. Les frais des rapports sont compris dans la contribution.

On est prié de s'adresser au secrétariat-général de l'I. F. A., Mesdagstraat 116, La Haye, tel. 774666, adr. télégr. IFAGRAM.

LES LIMITES DE LA FISCALITÉ

PAR JACQUES PEYREGA

Professeur Agrégé à la Faculté de Droit d'Alger

Parmi les nombreux problèmes que posent les guerres modernes, le plus difficile est sans doute celui de leur financement: comment se procurer les sommes nécessaires à la couverture des dépenses de guerre — et d'après guerre — avec le plus de facilité immédiate en occasionnant le moins de difficultés futures. Les économistes classiques et à leur suite les financiers orthodoxes se sont toujours élevés contre la tendance naturelle des gouvernements à recourir aux emprunts pour financer leurs entreprises militaires et se sont prononcés en faveur d'impôts rigoureux mais praticables. Cependant Paul Leroy-Beaulieu indiquait qu'il y a une certaine mesure à observer, un dosage nécessaire: l'impôt en temps de guerre présente certains inconvénients, ne serait-ce que du fait des retards dans le recouvrement et dans l'accroissement des ressources; et en admettant même, ajoute Paul Leroy-Beaulieu, que l'on voulût recourir à l'impôt dans ces périodes critiques avec toute la rigueur théoriquement imaginable, on rencontrerait un certain quantum qu'il serait impossible de dépasser. Effectivement, si les belligérants les plus capables d'une importante contribution immédiate et les plus soucieux de sauvegarder l'avenir de leur économie et de leurs finances s'attachent à couvrir la plus grande part possible de leurs dépenses par l'impôt, ils se heurtent à des limites contre lesquelles butent plus rapidement encore les pays qui n'ont apparemment ni les mêmes facultés contributives, ni la même discipline fiscale.

Or, si le problème des limites de l'endettement a fait l'objet de plusieurs études sérieuses dans ces dernières années, et tout récemment encore dans cette revue sous la plume de M. E. Wiegand, [1]) il est

---

[1]) Burkheiser (Karl), *Grenzen des Staatskredits*, Berlin 1937.

Studenski (P.), *The limits to possible debt burdens Federal, state and local*, Amer. Econ. Rev. 1937, supp. p. 58—75.

Donner (O.), *Die Grenzen des Staatsverschuldung*. Weltwirt. Archiv. 1942.

Timm (Herbet), *Gedanken zur Staatsverschuldung*, Finanzarchiv 1943, p. 622—677.

Ugo Papi (G.), *Sources et limites du financement public dans l'après guerre*. Rev. Science et Leg. Financ. Juil. Sept. 1946, p. 292—304.

Wiegand (E.), *Is een maximum-grens aan de staatsschuld gesteld?*, Openbare Financiën 1946, no. 2, p. 148—161.

curieux de constater que le problème connexe et non moins important des limites de la fiscalité n'a guère été approfondi. L'impôt est pourtant l'une des conditions de l'emprunt; la guerre et la reconstruction dépendent avant tout de l'effort et des privations de la génération présente; l'importance de la couverture immédiate par l'impôt que l'Etat peut espérer et la nation consentir mérite donc autant d'attention que les risques de l'endettement ou de l'inflation. (A moins que l'on préfère mettre en évidence des bornes dangereuses susceptibles de modérer les initiatives gouvernementales plutôt que de faire apparaître peut-être des facultés insoupçonnées de contributions qui inciteraient à de nouveaux accroissements budgétaires.) Quoiqu'il en soit, les études qui traitent ce problème directement sont très limitées [2]). Bien qu'il ait été posé plus ou moins nettement à différentes reprises, et notamment d'une façon très claire par M. Maurice Ansiaux, il n'a trouvé guère de place dans les études d'économie financière jusqu'à présent. Le Professeur Laufenburger l'aborde dans son Précis d'Economie Financière, mais aucune étude spéciale n'a encore recherché d'une façon approfondie dans quelle mesure et de quelle manière des limites peuvent rendre inefficaces ou dangereux des prélèvements fiscaux. Les phénomènes de pression fiscale ont cependant été minutieusement analysés par les auteurs italiens en particulier, et deux jeunes économistes français viennent de préciser et poursuivre leur apport sur ce point [3]). Les théories qu'ils présentent doivent normalement conduire à considérer les limites que rencontrent les prélèvements fiscaux; tout particulièrement la discussion minutieuse des effets de la pression fiscale, du point de vue de l'économie individuelle et du point de vue de l'économie nationale, à laquelle a procédé M. Henry Krier, introduit directement et facilite grandement une appréciation des limites qu'impliquent ces phénomènes.

Dans ces conditions on comprendra que le présent article n'ait pas l'ambition de traiter d'une manière approfondie un sujet si neuf, et se borne à „faire le tour de la question", dans l'espoir d'amorcer des

---

[2]) Heller (W.), *Die Grenzen der Besteuerung,* in: Festgabe für Schanz, Tübingen 1928, II. p. 87.

Gerloff (W.), *Die Grenzen der Besteuerung;* in: Wirtschaftstheorie der Gegenwart, IV. p. 162—180.

Ansiaux (Maurice), *Le poids des impôts et la capacité contributive.* Bulletin d'Inform. et de Docum. Banque Nationale de Belgique, 25 mai 1937 (I. p. 521—527).

Gerloff (W.), *Die öffentliche Finanzwirtschaft,* Frankfurt a. M. 1942, p. 289 sqq.

Laufenburger (H.), *Précis d'Economie et de Législation Financières.* T. I. Revenu, Capital et Impôt, Paris Sirey 3e édition 1947, p. 344—350.

[3]) Krier (Henry), *La charge des impôts sur l'Economie. Théorie de la pression fiscale.* (Thèse Nancy) avec une préface du Pr. Jean Marchal sur la nature et le contenu de l'Economie Financière, Paris. Lib. Gén. Droit et Jurisprudence, 1944.

Dehove (Gérard), *Impôt, Economie et Politique.* I. *Pression fiscale et équilibre économique* (Thèse Paris avec une Préface du Pr. Jean LHomme, Paris Presses Universitaires de France, 1947.

études ultérieures et des discussions sur un problème du plus haut intérêt scientifique comme de la plus grande actualité politique. C'est dans cet esprit que seront rappelées les données du problème et indiquées les conditions qui influent sur sa solution.

I. *Position du problème*

Le problème n'a jamais été très clairement posé, car si tous les auteurs ont toujours été d'accord pour dire qu'il existe des limites à la fiscalité, ils se sont bornés assez souvent à cette assertion, accompagnée parfois de commentaires sur les conséquences d'une fiscalité trop lourde, n'étant jamais allés jusqu'à préciser la nature et la mesure de ces limites; et même dans les statistiques élaborées dans ces dernières années pour évaluer l'importance des charges fiscales, une grande imprécision demeure, qui ne permet pas le plus souvent des jugements sûrs.

I. On peut se rendre compte dès l'abord du caractère très variable et éminemment relatif de telles limites en rappelant qu'en France, lorsque sous Louis XIV le peuple semblait courber sous le poids d'impôts accablants, les dépenses publiques étaient vraisemblablement de l'ordre de deux cents millions. En 1913, on trouvait la fiscalité trop lourde, et le budget n'excédait pas 5 milliards de francs, alors qu'il a dépassé les cent milliards en 1940 et se tient pratiquement autour de 1000 milliards depuis 1946. Il est évident que la dévaluation de la monnaie est une des causes de cet énorme accroissement, mais elle ne l'explique que partiellement; et le développement général de la richesse, s'il constitue un des facteurs essentiels, ne fournit pas non plus par lui seul une explication suffisante, car il demeure que l'importance des prélèvements s'est beaucoup accrue par rapport au revenu national. De toute façon restent à étudier les raisons qui font paraître trop lourd un prélèvement et les relations qu'il y a entre le prélèvement fiscal et l'enrichissement ou l'appauvrissement de la nation ou la dévaluation de la monnaie, particulièrement lorsque certains seuils sont franchis ou certaines limites atteintes.

Ces deux notions de seuil et de limite, qui jouent un si grand rôle dans la compréhension des phénomènes économiques et financiers, expliquent sans doute pourquoi les manifestations du caractère excessif des charges fiscales paraissent si nouvelles et si sensibles: ce que les classiques ne voulaient pas que l'on dépasse c'était simplement un seuil au delà duquel l'équilibre existant aurait été modifié par des réactions individuelles et des perturbations nationales qui auraient transformé les conditions fondamentales de l'activité économique. Tandis que maintenant que ce stade est largement dépassé, ce que l'on rencontre, ce sont bien sans doute des limites que l'on est impuissant à dépasser

sans provoquer un bouleversement complet. (Ou peut-être ne s'agit-il que d'un point critique qui nous paraît infranchissable parce qu'il ne l'est qu'au prix d'une transformation profonde de la structure économique et sociale?)

Il ne faut pas oublier ces différences, qui tiennent à une profonde évolution structurelle, si l'on veut prendre en considération les doctrines classiques. Les économistes classiques se préoccupaient de déterminer une mesure de l'impôt, de trouver une formule pour fixer la quote-part du revenu des citoyens que l'impôt peut prélever sans préjudice social et ils ont assez nettement fait ressortir certains éléments essentiels et certains indices d'une fiscalité excessive: mais c'est évidemment dans le cadre d'une certaine conception de l'Etat, d'un certain idéal de politique économique et financière, qui ne correspondent plus à la situation actuelle de l'économie publique et de l'économie privée. Il s'agissait surtout de limiter les fonctions de l'Etat, de réduire au minimum ses attributions, aussi bien que ses exigences. Certains classiques considéraient comme nuisible toute intervention et, tenant l'impôt uniquement pour un mal, professaient que le meilleur est le plus faible. Adam Smith s'est efforcé de montrer que si l'Angleterre n'avait pas détourné, en armements notamment, une partie importante du capital national depuis la Révolution de 1688, elle aurait pu accroître sa production annuelle, développer des travaux utiles, de telle sorte qu'on aurait au total bâti plus de maisons, amélioré plus de terres, établi plus de manufactures.

Paul Leroy Beaulieu d'une manière plus nuancée développe l'idée que si l'impôt ne doit pas être trop élevé pour ne pas décourager les efforts, pour ne pas inciter hommes et capitaux à émigrer, par contre il n'y a pas grand avantage à ce qu'il descende au dessous d'un certain montant qui peut facilement être perçu sans vexation et sans entrave et permettre des dépenses profitant à la communauté. Il pense donc qu'il y a une limite minima et une limite maxima à l'impôt. Le minimum de l'impôt, c'est la somme nécessaire pour pourvoir aux services publics indispensables, le maximum, c'est la somme nécessaire à l'ensemble des services utiles pour lesquels l'Etat est plus compétent et plus capable que les individus ou les associations. Il reconnaît d'ailleurs qu'il est difficile de préciser dans la pratique quels sont ces services publics indispensables: ils varient d'un pays à l'autre. Il y a toujours de l'arbitraire à vouloir fixer une proportion entre le montant normal de l'impôt et le revenu de la nation, mais Paul Leroy-Beaulieu n'en donne pas moins des limites, purement empiriques et sans justifications. Il considère l'impôt comme très modéré quand l'ensemble des taxes nationales, provinciales et communales ne dépasse pas 7 ou 8 % du revenu des particuliers: c'est là une proportion qui devrait être normale dans les pays où la dette publique est faible et où la politique n'est pas dominée

par l'esprit de conquête. L'impôt est encore supportable, quoique lourd, quand il ne dépasse pas 10 à 12 % du revenu des citoyens. Au delà de 12 ou 13 % c'est une proportion exorbitante: il se peut que le pays supporte un pareil taux, mais certainement les progrès de la richesse publique s'en trouvent ralentis, la liberté de l'industrie et celle des citoyens sont dans ce cas menacées et restreintes par les vexations et inquisitions qu'entraînent nécessairement la complication et l'élévation des taxes.

Donc il existe selon Paul Leroy-Beaulieu une limite certaine à la quantité d'impôts que peut supporter un pays. Quand la charge des impôts devient excessive, le pays dépérit, la population décroît, la culture se restreint, les capitaux émigrent. Tous les désordres économiques, sociaux et politiques même ne tardent pas à se manifester. Cette limite à la taxation varie d'un pays à l'autre, d'une époque à l'autre suivant la richesse, les habitudes et la patience de la population. Quel que soit le caractère arbitraire et circonstanciel des appréciations ainsi formulées, on en aperçoit clairement le principe; il s'agit de définir un maximum tel que les prélèvements de l'Etat n'entraînent aucune gêne pour l'économie privée, ne provoquent que le moins de réactions possible: l'impôt doit pouvoir être établi facilement et supporté avec aisance, sans mesures vexatoires incitant à la fraude comme sans incidences lourdes modifiant l'activité économique; et surtout il ne doit risquer de provoquer aucune déformation ou transformation de la structure économique, ne doit influer que le moins possible sur son évolution.

Or, ce sont des principes bien différents qui dominent à l'heure actuelle la politique économique et financière. On attend maintenant des pouvoirs publics qu'ils modèlent la conjoncture, transformant la structure. La fiscalité se voit délibérément attribuer des fins non fiscales: c'est souvent volontairement que les limites les plus évidentes des charges fiscales sont dépassées pour obtenir par des impôts restrictifs certains résultats d'ordre économique, social ou moral. Si l'on voulait étudier sous cet aspect les limites de la fiscalité, abandonnant complètement les vues et les critères des classiques, il faudrait discuter au préalable dans quelle mesure le but extra-fiscal est légitime et le moyen fiscal adéquat, avant d'examiner d'une façon plus précise l'efficacité de ces méthodes du point de vue tant fiscal que non fiscal. On serait ainsi amené à reconnaître des limites politiques et juridiques aussi bien qu'économiques et financières à cette action de l'Etat: un tel procédé ne saurait envisager des buts révolutionnaires (transformation du système social ou même modification de la distribution des richesses). Il ne peut avoir qu'un but réformateur, pour corriger des abus, améliorer des insuffisances, en respectant l'ordre politique et les principes juridiques établis. Du point de vue économique et financier les limites proviennent

d'abord de l'impossibilité pour le système fiscal de s'opposer au système économique, de la nécessité pour agir sur ce dernier de se conformer à ses lois, de tenir compte de ses conditions de développement: le dynamisme propre de l'Economie peut fort bien annihiler les effets de l'interventionnisme fiscal. Il y a d'ailleurs des limites financières à cette action: non seulement l'évasion légale ou illégale mais la translation ou l'amortissement de l'impôt en permettant d'échapper aux rigueurs du fisc, en éludent les conséquences; et du point de vue fiscal on peut dire d'une façon générale que le rendement d'un impôt réformateur est en quelque sorte inversement proportionnel à son efficacité réformatrice.

Mais la question des limites de la fiscalité qui se pose dans les régimes contemporains d'économie dirigée, est d'une portée bien plus vaste: du réformisme fiscal il suffit de retenir qu'il impose une limite de plus au développement des recettes. La fiscalité moderne est liée d'une manière beaucoup plus étroite que par cette intervention à la direction de l'économie: les prélèvements de l'Etat sur le revenu national sont à la fois la condition et la conséquence de son action sur l'économie. Les dépenses que cette action nécessite doivent être en définitive couvertes par l'impôt, mais les développements ou les disciplines qu'elle organise permettent des rendements plus abondants. Devant l'accroissement rapide et massif des rentrées fiscales, on est conduit à se demander s'il existe vraiment une limite absolue au quantum d'impôt qui peut être supporté par un pays disposant de forces productives complexes et vigoureuses. Inversement si l'on tient compte des dépréciations monétaires et de l'anémie économique qui accompagnent cette abondance de ressources budgétaires, on peut se demander si cette dernière n'est pas ou un leurre ou un danger. Il importe donc de discuter de près les chiffres et les arguments qui sont traditionnellement opposés à toute élévation des impôts: leur valeur probante semble en effet quelque peu insuffisante: ou bien la présentation statistique est discutable, ou bien les données les plus significatives ne sont pas mises en évidence, ou bien la portée des conclusions est indûment étendue: d'une façon générale, certaines données essentielles du problème se trouvent négligées, qu'il importe de préciser pour comprendre la diversité des solutions possibles selon les situations.

* * *

II. Il était courant à la veille de cette dernière guerre, en France particulièrement, d'entendre ou de lire des affirmations selon lesquelles les prélèvements fiscaux effectués par l'Etat atteignaient ou dépassaient la limite des capacités contributives, limite au delà de laquelle l'impôt se dévorait lui-même, l'économie se consumait et la société tout entière courait à la catastrophe. Les publicistes étayaient l'expression de ces doléances de chiffres tendant à montrer que la moitié ou même les

deux-tiers du revenu national passaient au fisc: chaque citoyen était représenté comme travaillant d'un jusqu'à deux jours sur trois pour l'Etat; et ils ajoutaient divers arguments mettant en évidence les effets pernicieux d'impôts trop lourds sur l'activité économique, la tension des structures économiques et financières qui en résultait, les graves perturbations et déséquilibres qui étaient finalement à craindre [4]). Certes il y a une grande part de vérité et de justesse dans ces critiques d'une fiscalité apparemment pesante à l'époque considérée; cependant trop fréquemment les calculs statistiques sont plus ou moins sujets à caution et la limite absolue de l'imposition dont il est fait état ne repose sur aucune analyse sérieuse. Les faits semblent avoir toujours infirmé l'existence d'un tel maximum au delà duquel l'économie ne pourrait plus vivre; ou tout au moins doit-on admettre que cette limite est sans cesse reculée puisque des taux d'imposition jugés impraticables à un moment donné deviennent courants, normaux quelques années plus tard. Quant à la responsabilité d'une fiscalité excessive dans les perturbations économiques concomitantes de l'aggravation des charges fiscales, si elle peut être souvent présumée, il reste à en montrer l'importance et à en analyser le mécanisme. S'il n'est nullement question de nier que toute politique fiscale se heurte à des limites qu'elle ne peut transgresser sans danger, encore faut-il en préciser le niveau, en caractériser la rigueur, et avant tout apprécier correctement le poids réel des impôts. Il faut donc soumettre à critique les arguments statistiques qui sont ordinairement utilisés.

Le point de départ de toute discussion sur le maximum fiscal dans un pays donné à un moment donné est, la détermination la plus exacte du rapport entre les facultés contributives et les charges fiscales. C'est dans cette phase préliminaire que les plus graves incorrections sont souvent commises. Un calcul précis du montant des prélèvements des collectivités publiques est d'autant plus nécessaire que non seulement il s'agit d'un des termes essentiels de la comparaison, mais que bien souvent ce seul terme, considéré dans sa valeur absolue, est invoqué comme une preuve de l'énormité des charges fiscales. Or, pour arriver plus rapidement à fournir des „chiffres-massues", on se contente de prendre celui des dépenses budgétaires globales de l'Etat. Une pareille

---

4) Voir notamment:

Barthélémy (Joseph), *Le problème des charges fiscales*, Union des Industries Chimiques, Août—Septembre 1935.

Appauvrissement des Français, Capital, 30 Juin 1938.

Jèze (G.), *Les charges fiscales véritables*, Journal des finances, 15 Octobre 1937.

La charge écrasante des impôts, Journal des Finances, 14 Avril 1939.

Belgey, *Le poids des impôts*, La Capital, 11 et 8 Mars 1938.

Burden of taxation in Britain and France, Times, 21 Août 1937, p. 11.

Une comparaison internationale des charges fiscales, Rev. Int. des Sciences Admin., Avril—Juin 1938, p. 288.

substitution est d'autant plus critiquable que, dans les périodes de crises où ces discussions se présentent le plus souvent, l'équilibre budgétaire n'est pas assuré, le chiffre des dépenses excède plus ou moins largement celui des recettes fiscales. Outre les ressources extraordinaires il faut aussi déduire les revenus du domaine, les recettes d'ordre, les produits divers, qui bien que restreints ne sont pas négligeables et peuvent présenter des variations discordantes. Il faut également tenir un compte à part des impôts prélevés sur le capital: dans la mesure du moins où ils sont effectivement payés à ses dépens, ils n'ont pas à figurer dans une comparaison entre impôts et revenus. Il est vrai que, par contre il faut ajouter les impôts perçus au profit des collectivités locales (ainsi que ceux perçus au profit de la caisse autonome d'amortissement en France). Ce travail est parfois assez délicat (surtout pour évaluer les taxes locales): les résultats n'apparaissent généralement pas très clairement dans les statistiques officielles, et il faut procéder à des ventilations pour obtenir des chiffres comparables d'une année à l'autre et concernant uniquement les perceptions fiscales.

Des efforts sont heureusement faits pour élaborer des statistiques plus récentes et plus précises. Pour la France, „l'Inventaire de la situation financière (1913—1946) établi sur les instructions de M. Robert Schuman, Ministre des Finances" apporte des indications utiles bien qu'insuffisamment détaillées. On peut évaluer comme suit l'évolution du montant total des recettes purement fiscales, en milliards de francs:

Années	Etat et Caisse amortissement	Collectivités locales (estimation)	Total
1913	4,5	1,1	5,6
1926	39,1	7	46,1
1930	52,6	8,9	61,5
1938	55,7	16	71,7
1945	185,8	32	217,8
1946	405,3	44	449,3

(ces chiffres comprennent les recettes fiscales à l'exclusion des produits du domaine, recettes d'ordre et exceptionnelles).

Mais pour considérer ces montants dans leur valeur absolue, il faudrait tenir compte des changements de la valeur du franc, donc diviser par les coefficient de dépréciation du pouvoir d'achat de la monnaie. Pour éviter les difficultés supplémentaires qu'occasionne le calcul d'un tel coefficient, on peut se contenter d'utiliser par exemple l'indice des prix de détail. On constate alors que les recettes fiscales ainsi exprimées en pouvoir d'achat constant ne varient guère. Une telle présentation statistique des recettes de l'Etat depuis 1913 semblerait même prouver que celles-ci ont atteint et n'ont pu dépasser une sorte de „plafond

fiscal". Leur montant nominal divisé par l'indice des prix de détail s'est abaissé de 1913 à 1918 puis progressivement relevé jusqu'en 1928; depuis lors il semble avoir plafonné jusqu'à l'époque actuelle. Toutefois en tenant compte comme il convient d'une part des seules recettes purement fiscales et d'autre part de toutes ces recettes, y compris celles des collectivités locales, on remarque des variations qui pour être atténuées et ne pas correspondre à l'accroissement apparent des recettes nominales n'en sont pas moins sensibles et significatives:

Années	Recettes fiscales totales en franc-papier	Indices des prix de détail	Recettes fiscales en pouvoir d'achat 1913
1913	5,6	100	5,6
1926	46,1	554	8,3
1930	61,5	611	10,1
1938	71,7	706	10,1
1945	217,8	2778	8,2
1946	449,3	4550	9,9

Ces constatations ont pu suggérer l'idée que les augmentations d'impôts se trouvent finalement annulées par la hausse des prix, que tous les efforts pour accroître les rendements restent vains, comme si l'effort fiscal le plus élevé avait été demandé dès 1928, comme si toute tentative pour dépasser cette limite se heurtait au refus du contribuable qui, pour conserver son standard de vie et ses facultés d'investissement, rejetterait la charge supplémentaire en pratiquant des hausses des prix qui annuleraient l'augmentation des impôts. En pareille matière il convient pourtant de se garder de toute conclusion trop hâtive. Il faudrait d'abord savoir si le mécanisme supposé est exact, si c'est l'augmentation des impôts qui a précédé la hausse des prix et s'est trouvée annulée par elle ou si au contraire l'augmentation d'impôts n'a fait qu'essayer de suivre la hausse des prix pour permettre aux dépenses budgétaires de s'adapter au mouvement général des prix, ce qui paraît beaucoup plus probable.

D'autre part il semble inexact de laisser entendre que le prélèvement fiscal aurait atteint tout d'un coup en 1928 le maximum au delà duquel il est intolérable, de sorte que tous les efforts de l'administration seraient réduits à néant par les réactions des contribuables. En réalité on peut douter qu'il y ait eu en France des transformations du système fiscal susceptibles d'amener un accroissement très considérable du produit des impôts: il y a eu seulement des aménagements, des relèvements tout juste suffisants pour suivre le mouvement des prix. On peut penser tout simplement que l'abaissement du pouvoir d'achat des impôts français reflète une inadaptation croissante du système fiscal devant l'évolution économique, une incapacité à frapper les sources de revenus

les plus productives. Et effectivement des comparaisons approfondies avec les systèmes fiscaux de pays étrangers, comme la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, où ne s'est pas manifesté le même plafond apparent, montreraient qu'en France, les recettes proviennent dans une proportion croissante d'impôts frappant les revenus qui s'adaptent le moins à la hausse des prix, comme les traitements et salaires, tandis que l'augmentation des impôts sur les revenus les plus sensibles à la hausse et sur les tranches les plus élevées des revenus est comparativement beaucoup moindre; c'est exactement le contraire qui s'est produit en Angleterre et en Amérique, où l'on constate que la valeur réelle des recettes fiscales, tout en étant fortement amoindrie par la hausse des prix, a marqué une progression très forte, la faisant plus que tripler au cours des années de guerre. En France ce n'est pas seulement l'évasion fiscale (qui pourrait être considérée comme une manifestation de la trop lourde charge des impôts), c'est aussi la fraude économique qui soustrait au fisc les catégories de revenus qui devraient lui rapporter le plus. Enfin en 1946 le relèvement sensible de la valeur réelle des rentrées fiscales, jusqu'au niveau d'avant guerre, et plus même si l'on considère les seuls recouvrements budgétaires de l'Etat, s'explique en partie par d'importantes rentrées d'impôts exceptionnels, au titre des profits illicites et de l'impôt de solidarité sur le capital, qui ont produit 64 milliard , soit plus d'un milliard de francs en valeur 1913 [5]).

Il semble donc que cette sorte de butée sur une limite maxima des rendements fiscaux réels ne doive pas être considérée comme un phénomène d'une portée générale mais soit le résultat de causes particulières à la France. D'ailleurs un tel plafond fiscal, exprimé en valeur absolue ne signifie rien par lui-même, si l'on veut aller jusqu'au fond des choses. Ce qui importe, c'est la pression des impôts sur le revenu, c'est le pourcentage du revenu national ainsi prélevé, ce sont les conditions dans lesquelles cette opération s'effectue: car si le montant en pouvoir d'achat de l'impôt est resté fixe, il se peut que le montant des revenus en pouvoir d'achat ait diminué, auquel cas l'effort fiscal du pays sera plus grand.

La détermination du montant absolu des facultés contributives d'un pays n'offre pas moins de difficultés, surtout si l'on veut les apprécier non pas seulement globalement mais qualitativement. Pour en avoir l'ordre de grandeur approximatif il suffit évidemment d'établir le montant total des revenus privés, autrement dit d'évaluer le revenu national.

[5]) Il faut tenir compte aussi d'une sorte d'illusion d'optique due à la statistique: un gonflement rapide des recouvrements en fin d'année les a portés à 467 milliards, au lieu de 411 prévus pour l'année au début d'octobre, soit 12 % de plus, dus à la hausse des prix; mais si l'indice s'est élevé de en septembre jusqu'à 6108 en décembre, la moyenne de l'année n'est passée que de 4422 à 4550, de sorte que la valeur moyenne en pouvoir d'achat 1913 de ces recouvrements se trouve surestimée.

C'est là une question assez difficile, mais d'une importance considérable pour l'économie financière et qui fort heureusement retient de plus en plus l'attention des économistes. La question présente en effet maintes difficultés d'ordre théorique, qui tiennent aux éléments qu'il convient de comprendre ou de retrancher dans la comptabilisation du revenu de la nation; du point de vue des facultés contributives tous les revenus doivent être compris dès l'instant qu'ils forment une matière imposable, même s'ils ne correspondent à aucune prestation d'ordre économique, même s'ils sont versés par l'Etat lui-même. Mais la plus grande difficulté est sans doute d'ordre statistique: dans l'état actuel des statistiques officielles dans de nombreux pays et notamment en France, les éléments d'une comptabilisation valable manquent, il faut recourir à des sources insuffisantes et critiquables comme les statistiques fiscales; l'emploi de ces dernières est ici tout à fait contestable puisqu'il s'agit non pas de savoir quel est le montant exact des revenus frappés par l'impôt mais d'apprécier le mieux possible le montant probable des revenus susceptibles d'être atteints. En fait les évaluations du revenu national en France avant la guerre comme à l'époque actuelle restent malgré de grands progrès quelque peu sujettes à caution [6]); surtout dans les circonstances troublées que traverse notre économie, les approximations du volume du revenu national ont une signification d'autant plus réduite que l'unité monétaire perd plus ou moins largement de sa valeur dans le cours d'une même année et que de nombreux revenus restent clandestins.

Sous ces importantes réserves on peut essayer de mettre en rapport le total des prélèvements fiscaux et le total des revenus des contribuables, pour faire ainsi apparaître un pourcentage qui indique clairement quelle part du revenu national est détournée par l'Etat pour couvrir ces dépenses [7]).

Cette relation entre les recettes de l'Etat et le revenu de la nation est certainement le moyen le plus pratique d'arriver à une estimation de la pression fiscale, à un rapport entre les facultés contributives et les charges fiscales ayant une certaine valeur significative et permettant des comparaisons entre différentes époques ou différents pays. Néanmoins ce procédé reste encore des plus imparfaits: car les montants

---

[6]) Voir le *Revenu National*, Collection Pragma, dirigée par le Professeur François Perroux, volume no. 4, Paris, Presses Universitaires de France 1947.

[7]) D'après „*l'Inventaire Schuman*"; voir également

Belgey, art. cit. supra.

Guillaume et Coutrot, *Les charges publiques et le revenu national*, X-Crise Juill. 1935.

Ullmo, *Revenu national et charges budgétaires*, X-Crise, Mars 1939.

Laufenburger, *Revenu national et charges fiscales*, Rev. Economie Contemporaine, Avril 1943.

Les Charges fiscales comparées, Précis d'Economie Financière, T. 1, 3e éd., p. 350.

Bowley, *Studies in national Income*, Cambridge, 1945.

Masoin, Théorie Economique des Finances Publiques, Bruxelles 1947, p. 257—58.

Pays	Années	Recouvrement budgétaire	Revenu National	Pourcentage	Charges par unité de population active
France	1913	6,2	36	17,2	296 Fr
	1926	51,3	208	24,7	2398 Fr
	1938	78,5	375	20,9	3875 Fr
	1945	272,5	1300	21	13490 Fr
Grande-Bretagne . .	1913	277,2	2339	11,86	13,6£
	1926	264,7	3750	25,7	49,9£
	1938	1111	4610	24,1	56,13£
	1945	3440	8483	40,55	159,10£
Etats-Unis . . .	1913	2,8	33	8,4	—
(en milliards	1926	8,6	79,5	12	166,7
de dollars)	1938	16,4	64,1	25,6	287,7
	1945	54,9	160,7	34,1	820,6

globaux des revenus et des impôts ne sont pas les plus intéressants; quelle que soit la précision des calculs, ils peuvent induire à des conclusions erronées. On ne peut établir des raisonnements comparatifs d'une manière valable que s'ils concernent des ensembles homogènes analogues. Des pourcentages globaux identiques peuvent avoir des significations différentes, car ils peuvent traduire des situations réelles très dissemblables. Tout dépend en effet de la composition interne, de la structure de ces ensembles complexes que sont le revenu national et les recouvrements budgétaires. Pour porter une appréciation judicieuse sur le poids imposé à l'économie privée par les budgets publics, et à plus forte raison pour se livrer à une estimation vraisemblable des limites de l'effort fiscal ou tout au moins de l'élasticité possible des rendements fiscaux, il est nécessaire de procéder à une analyse structurelle des revenus et des impôts, en considérant séparément les diverses catégories dans lesquelles ils peuvent se ranger du point de vue économique. Il n'est pas douteux que la plus grande importance doit être attachée à la structure du revenu national, car c'est le seul moyen d'apprécier les véritables capacités contributives d'un pays, en faisant apparaître l'importance des différentes sources de revenu, la charge par unité de revenu (tête d'habitant ou plutôt famille), la répartition entre les gros et les petits revenus; en mettant en rapport la structure du système fiscal, en étudiant la manière dont sont atteintes les différentes sources de revenu, on peut alors avoir une idée assez exacte de la charge fiscale réelle, de son caractère supportable ou excessif, de la marge disponible jusqu'à ce que des limites dangereuses soient atteintes: appréciations on le voit d'un égal intérêt scientifique et pratique, puisqu'elles permettent aussi bien de comprendre le mécanisme de la pression fiscale

et de ses limites que d'atteindre par une politique judicieuse les revenus qui restent susceptibles d'une contribution efficace.

Des études comme celles de M. J. Sandee dans cette revue (no. 4 de 1946), sont de celles qui peuvent le mieux conduire à l'approche de ce problème, surtout par la tentative de calculer le total des contributions fournies par des revenus de divers montants des plus petits aux plus gros. Toutefois il faut bien préciser que le détail des rubriques fiscales de chaque pays importe peu, c'est une classification économique qu'il faut avant tout établir, du genre de celle à laquelle procède le Professeur Laufenburger (impôts directs sur les revenus, impôts sur la fortune, impôts sur la dépense et impôts sur la consommation, revenu des domaines et divers) et plus encore peut-être une classification par sources de revenus. De cette manière seulement on obtiendra autre chose que des chiffres bruts, globaux capables de faire pression dans des polémiques mais sans grande valeur interprétative. Et sur des éléments ainsi analysés pourront être établis des raisonnements éclairant complètement les mécanismes mis en jeu et permettant d'appliquer à des études concrètes des analyses déductives de la plus grande portée, telles que celles que nous présente M. Henry Krier dans sa théorie de la pression fiscale.

En effet, pour apprécier en définitive si des impôts sont supportables ou excessifs, la statistique ne suffit pas, si précise et si détaillée soit-elle, des raisonnements déductifs appuyés sur des constatations de fait sont nécessaires. Il ne saurait être question ici d'évoquer ces discussions délicates qui doivent s'instaurer pour établir une confrontation rigoureuse des charges et des capacités en matière de contributions. On sait en effet de quelle complexité sont les phénomènes d'incidence et de répercussion qui modifient les revenus qui supportent en définitive le poids de l'impôt; on sait également qu'il faut tenir compte, particulièrement ici, du phénomène de la double incidence, qui est d'ailleurs impliqué dans l'idée que la hausse des prix est pour les contribuables un moyen d'éluder les charges trop lourdes. Tous ces phénomènes présentent des aspects bien différents selon le moment conjoncturel; la répercussion peut être facilitée ou entravée par la situation économique. Le trouble apporté à l'Economie, les difficultés occasionnées aux producteurs et aux commerçants, la modification de l'équilibre économique et l'influence sur la répartition des revenus, seront très différents selon la tendance générale des affaires, l'allure des rapports entre l'offre et la demande. De plus les conséquences de la pression fiscale sur les facteurs essentiels de l'activité peuvent être diversement appréciés selon le point de vue auquel on se place, selon la structure jugée préférable, selon la politique économique adoptée. Par exemple des impôts trop lourds peuvent mettre en difficultés des entreprises dont le coût de

production est élevé, mais ceci peut les inciter à se moderniser ou leur disparition peut être jugée souhaitable. On peut désirer entraver certaines catégories d'entreprises ou d'activités, ou bien restreindre par des taxes élevées des consommations qui se font au préjudice du bien-être général ou de la justice sociale. Enfin si l'accroissement des charges et des recettes fiscales conduit à une extension des activités publiques aux dépens de l'Economie privée, ce résultat même peut être considéré comme acheminant vers une transformation désirable de la structure et des principes de base de l'Economie.

Ces considérations ont une importance fondamentale pour la solution du problème des limites de la fiscalité. En effet elles ne se bornent pas à apporter des précisions sur les conditions exactes dans lesquelles se manifestent les conséquences d'une surcharge fiscale, elles font apparaître l'éventualité d'un changement radical de ces conditions: en effet on ne doit pas considérer l'impôt en soi, isolément; certes en tant que prélèvement il rencontre certaines limites dès l'instant que l'Etat reste soucieux d'assurer une situation économique prospère, une conjoncture favorable. Mais l'Etat, par des prélèvements accrus peut accroître ses dépenses et par suite modifier la circulation des revenus et les conditions de l'activité; il peut désirer ou accepter de transformer ainsi la structure économique d'une telle manière que les limites de la fiscalité se trouvent reculées.

Si l'on veut essayer de conserver à l'Economie un dynamisme propre en limitant autant que possible l'emprise de l'Etat, si l'on veut laisser à des entreprises libres leur chance de prospérer, si l'on veut préserver donc une certaine organisation et un certain fonctionnement de l'activité économique, on rencontre certainement des limites au montant des impôts qui peuvent être établis sans apporter trop de préjudices ou de troubles, sans modifier dangereusement l'équilibre et la structure de l'Economie. Mais ce sont des limites, on le voit, toutes relatives et non point absolues; elles ne sont dangereuses à outre-passer que dans la mesure où l'on ne veut pas modifier les conditions existantes et où l'on préserve les possibilités d'une progression spontanée de l'Economie. Par contre si l'on accepte ou si l'on désire des transformations qui impliquent des prélèvements fiscaux plus lourds, ou s'aperçoit que dans des structures différentes, lorsque l'activité est dirigée par l'Etat et reçoit de lui son organisation et son impulsion, les entraves ou les restrictions apportées par les impôts à la production ou la consommation peuvent n'avoir qu'une importance secondaire ou plutôt s'insérer dans le cadre d'un plan général et permettre le développement d'initiatives publiques dont dépend l'équilibre et le progrès économiques. Telles sont les idées que nous nous proposons d'approfondir dans la suite de cet article, car elles nous semblent commander toute solution du problème.

(à suivre)

NATIONALE BOEKHOUDING EN NATIONALE BALANS

Een vergelijkend overzicht van de publicaties van Prof. Dr J. B. D. Derksen en J. R. Stone [1])

DOOR Mr W. H. SOMERMEIJER

A. Nationale Boekhouding en daarvan afgeleide verzamelgrootheden

I. *Historie*

Kort voor de tweede wereldoorlog werden in een aantal landen pogingen ondernomen, de structuur der Volkshuishouding tabellarisch of grafisch samen te vatten. De bedoeling hiervan was dat het economisch kringproces in kwantitatief opzicht niet alleen voor de theoreticus, maar ook voor de practicus duidelijk zou worden.

Dit idee is niet nieuw; in principe was het reeds gemeengoed der Physiocraten. Hun leider, Quesnay, publiceerde in 1763 zijn Tableaux Economiques. Hierin stelde deze arts-econoom, naar analogie van de in die tijd door Harvy ontdekte bloedsomloop in het menselijk lichaam, het economisch leven als een kringloop voor. Dit oude model van een Nationale Boekhouding verschilt echter van nieuwere schema's door de primitieve voorstellingswijze en door het gebruik van uitsluitend fictieve cijfers. Wel waren reeds in de 17e eeuw (door W. I. King) schattingen betreffende volkshuishoudkundige verzamelgrootheden gemaakt; deze waren echter voor toepassing in een stelsel van Nationale Boekhouding nog te fragmentarisch.

Het is merkwaardig dat de opvatting van de volkshuishouding als één geheel juist ontstond bij de propagator van het: „laissez faire, laissez passer"-principe. De practische uitwerking van het idee der

---

[1]) Prof. Dr J. B. D. Derksen, A System of National Bookkeeping, illustrated by the experience of the Netherlands' economy (Occasional Papers X; ed. National Institute of Economic and Social Research; Cambridge 1946).
J. R. Stone, Definition and Measurement of the National Income and Related Totals. League of Nations Committee of Statistical Experts, Princeton, N.Y., 1946 (gestencild).

Nationale Boekhouding bleek immers juist van staatsinmenging af hankelijk te zijn. In twee opzichten:

In de eerste plaats is de belangstelling voor, en de behoefte aa schema's ener Nationale Boekhouding groter in tijden van intensiev staatsbemoeiing dan in liberale episoden.

In de tweede plaats heeft de sterke doordringing van de volkshuis houding door de overheidshuishouding veelal tot gevolg dat statistisch gegevens in ruimere mate beschikbaar komen dan bij een mee abstinente houding der overheid. Overheidsmaatregelen gaan immer meestal, bij enigszins ontwikkelde administratie, gepaard met verzame ling van gegevens die voor statistische doeleinden kunnen worde gebezigd. Het is daarom begrijpelijk, dat de genoemde schattingen va King, o.a. betreffende het nationale inkomen van Engeland, tijdens d mercantilistische bestuursperiode van Koningin Elisabeth zijn gemaakt

Evenmin verwonderlijk is het, dat juist auteurs die voor staats ingrijpen geporteerd zijn, de theorie der Nationale Boekhouding hebbe bevorderd. Onder deze zijn te noemen de Noorse econoom R. Frisch [2]) en de Nederlandse socioloog E. van Cleeff [3]).

Het is echter de ironie van het noodlot, dat de conceptie van ee Nationale Boekhouding in haar moderne vorm door „liberale" economen is voorbereid. Dit was n.l. een gevolg van hun „communistische fictie" deze laatste houdt in dat op een volkshuishouding dezelfde principe (b.v. maximering van ophelimiteit) van toepassing zouden zijn als o een privaat-economische eenheid. [4])

Derksen merkt terecht op dat juist in de dertiger jaren van dez eeuw de behoefte aan een statistisch *overzicht* der nationale economie i gegroeid. Staatsingrijpen was toen n.l. aan de orde van de dag, doch vond weinig systematisch plaats. In verband hiermede is men van d in A. Marshall's episode thuishorende, *partiële* beschouwingen be treffende de gevolgen van overheidsmaatregelen, teruggekomen. Me onderzoekt nu haar repercussies in alle sectoren van het economisc leven [5]).

---

[2]) R. Frisch, A generelt monetaert Begrep-og Symbolsystem (gestencild; Osl 1935).

Id., Noen införingsmerknader om ökosystemet (gestencild; Oslo 1942).

Id., Okosirk-systemet (Ekonomisk Tidskrift 1943).

[3]) E. van Cleeff, Nationale Boekhouding, proeve van een jaaroverzicht 193 (De Economist Juli 1941).

Id., Betekenis en inrichting ener Nationale Boekhouding (De Economist Nov 1941).

[4]) G. Myrdal, Das politische Element in der national-ökonomischen Doktrin bildung (1931). In het bijzonder is hierbij te denken aan het theoretisch stelse dat J. B. Clark in zijn Distribution of wealth heeft ontwikkeld.

[5]) Soortgelijke opmerkingen treft men aan in de inaugurale rede van Prof. M J. G. Koopmans: De betrekkingen tussen Overheidshuishouding en volkshuishoudin (1939), blz. 6. Deze betrekkingen zijn, in het bijzonder met betrekking tot „inkomens

Wegens hun te groot aantal vergelijkingen en variabelen lenen de micro-economische stelsels zich niet voor de afleiding van numerieke resultaten: dit laatste is immers het doel. In de practijk maakt men daarom gebruik van macro-economische stelsels. Hiervan kunnen systemen ener Nationale Boekhouding een onderdeel vormen.

De nadruk valt hier op het woord *onderdeel*. Immers, zoals hierna zal worden aangetoond, komen in een Nationale Boekhouding slechts balans- en definitie-vergelijkingen, m. a. w. identiteiten voor. Technische en economisch-psychologische relaties (b.v. productiefuncties resp. vraag- en aanbodvergelijkingen) zijn daarin niet vertegenwoordigd.

Het gebruik van een stelsel van Nationale Boekhouding als analytisch apparaat kan daarom het onderzoek van bedoelde structurele relaties niet vervangen. Helaas wordt dit in een eerste enthousiasme over het nieuwe speelgoed wel eens uit het oog verloren, zo o.a. op het Centraal Planbureau, ondanks uitlatingen van zijn Directeur in bovenstaande zin. Ook de in Sectie B te bespreken Nationale Balans, wel eens als „sluitstuk" op de Nationale Boekhouding gedacht, kan met deze laatste slechts via structurele relaties in verband worden gebracht.

Vooreerst zullen nu de logische aspecten der Nationale Boekhouding worden besproken, waarna ook enige economische en statistische problemen de revue zullen passeren.

II. *Logica*

1. Stroomschema

De verschillende systemen van Nationale Boekhouding hebben een aantal kenmerken met elkaar gemeen. Deze kunnen als volgt worden samengevat:

a. Onderscheiden wordt een aantal *groepen* van huishoudingen als consumptie- of als productie-huishoudingen; haar onderscheid wordt echter niet altijd door in de practijk gebruikelijke begrippen gedekt. De samenvoeging van *gelijksoortige* huishoudingen tot groepen huishoudingen geeft het macro-economische aspect van de Nationale Boekhouding weer. Hierin zijn ter wille van de overzichtelijkheid bepaalde verschijnselen in de economische kringloop bewust verwaarloosd. Sommige interindividuele relaties vallen door de groepsvorming automatisch tegen elkaar weg. Een bezwaar behoeft een dergelijke werkwijze niet op te leveren: *afsplitsing*, zowel als *samenvoeging* van groepen huishoudingen, blijft immers mogelijk.

b. De verschillende groepen huishoudingen zijn met elkaar door

---

transformatie" (nationale transferbetalingen) door Ir Vos in diens: „Enige kwantitatieve onderzoekingen over de betrekkingen tussen overheidsfinanciën en volkshuishouding (publ. Nederlands Economisch Instituut, nr. 38; 1939)", aan een gedegen onderzoek onderworpen.

stromen verbonden. Deze stromen hebben steeds in één groep huishoudingen hun beginpunt, en in dezelfde of een andere groep hun eindpunt. *Zij lopen nooit over een andere groep huishoudingen.* Zij zijn bovendien met betrekking tot een *bepaalde* groep georiënteerd. D.w.z. zij kunnen van een positief of negatief voorteken worden voorzien al naargelang zij naar deze toe, dan wel van deze af zijn gericht. Dit gezichtspunt verandert dus met de groep huishoudingen die men beschouwt. Aldus is steeds iedere stroom voor een bepaalde groep huishoudingen een uitgaande (negatieve) stroom en voor een andere (of eventueel dezelfde) groep een ingaande (positieve) stroom. Men kan deze situatie nog op andere wijze uitdrukken: geen enkele stroom bezit een „los einde". De Nationale Boekhouding vormt dus een gesloten geheel. Dit geldt ook indien zij betrekking heeft op een zgn. „open" volkshuishouding, d.w.z. één die met het buitenland in betrekking staat. [6]) De „sluiting" geschiedt alsdan door een (eventueel te splitsen) groep huishoudingen „buitenland".

c. De algebraische som van in- en uitgaande stromen in de zo juist gedefinieerde zin is gelijk aan nul. Het is goed dat men zich op de exacte betekenis van deze relaties bezint: de definities voor de verschillende stromen worden zodanig *gekozen*, dat deze relaties gelden. Hieruit volgt dat men in haar keuze niet geheel vrij is, maar gebonden door zekere eisen van compatibiliteit. Ik breng dit punt in het bijzonder naar voren in verband met controversen betreffende de relaties tussen de verzamelgrootheden welke uit de Nationale Boekhouding afleidbaar moeten zijn (op dit punt zal onder III nog worden teruggekomen).

d. De schema's der Nationale Boekhouding hebben voor alle stromen op dezelfde, bepaalde tijdsperiode betrekking (zie ook A III, en B).

De verschillen in uitwerking dezer principes door de verschillende auteurs betreffen in hoofdzaak de volgende punten:

1. de aard der stromen;
2. de onderscheiden groepen huishoudingen;
3. de onderscheiden stromen, lopende tussen de onderscheiden groepen huishoudingen;
4. de aanpasbaarheid van het stelsel ener Nationale Boekhouding, in het bijzonder in de richting van specialisatie;
5. de voorstellingswijze der Nationale Boekhouding.

Ad 1. Frisch is één der weinigen die zijn schema's (geen tabellen, alleen stroomtekeningen) zowel op goederen- als op geldstromen toepasselijk gedacht heeft. De meesten hebben de stromen echter op de gemeenschappelijke geldnoemer gebracht. In het vervolg van dit artikel zullen alleen geldstroomschema's worden besproken.

---

[6]) Het systeem van nationale boekhouding behoeft niet slechts een nationale eenheid te betreffen. Zij kan ook op een andere economische gemeenschap betrekking hebben en een personele dan wel een territoriale eenheid betreffen.

Ad 2 en 3. Van de onderscheiden systemen zullen alleen die van Derksen en Stone worden behandeld. Voor het systeem van Stone zal worden gerefereerd aan diens „Definition and Measurement of the National Income and Related Totals"; dit bevat de meest uitvoerige theoretische beschouwingen over Nationale Boekhouding welke schrijver dezes in staat was te raadplegen [7]). Van Derksen vormt diens „A System of National Bookkeeping" het onderwerp van bespreking.

Stone geeft in bovenaangehaalde publicatie twee schema's; het eerste schema is eenvoudiger, het tweede echter veel gedetailleerder dan dat van Derksen.

Het *logisch* karakteristieke van het tweede systeem van Stone is nu, dat het in *matrix*-vorm kan worden gebracht. Dit systeem is n.l. zo ingericht, dat van elke groep huishoudingen (Rekening) R_i naar elke (andere of dezelfde) Rekening Rj hoogstens één stroom loopt; dit is het beoogde gevolg van de gedetailleerde onderverdeling der rekeningen (tabel 1). Bij Derksen kan daarentegen van één rekening naar een andere („kortsluit"-stromen, lopende *van* een bepaalde rekening terug naar dezelfde rekening, heeft hij in zijn systeem niet opgenomen) meer dan één stroom lopen.

Geeft men de grootte van de stroom van R_i naar R_j ($i, j = 1, 2,$ ——, n = aantal groepen huishoudingen) aan met x_{ij} (waarbij $i = j$ kan zijn, of $x = 0$), dan kan het evenwichtsbeginsel in het systeem aldus worden uitgedrukt, dat steeds, d.i. voor iedere i en voor iedere j,

$$\sum_{1}^{n} {}^{i}\, x_{ij} = \sum_{1}^{n} {}^{j}\, x_{ij}$$

M.a.w. bij een en dezelfde rekening is steeds de som van de inkomende stromen (in de matrix: de som van een kolom) gelijk aan de som van de uitgaande stromen (in de matrix: de som van een rij).

2. Verzamelgrootheden

Het gevolg van deze eigenschap is, dat bepaalde grootheden, als nationaal inkomen, nationale consumptie, totale besparingen, enz., op verschillende manieren als som (of verschil) van stromen kunnen worden uitgedrukt. Het aantal manieren waarop dit kan geschieden, is in beginsel even groot als het aantal rekeningen (d.i. tenzij bepaalde stromen gelijk 0 zijn).

De verschillende verzamelgrootheden A_s kunnen nu worden geschreven als:

---

[7]) Stone kondigt in zijn geciteerde studie aan, dat van hem, als een deel in de Occasional Papers serie van het National Institute of Economic and Social Research in voorbereiding is: The Structure of Money Flow Systems.

Tabel 1. *Schema van een Nationale Boekhouding in matrix-vorm*

Van \ Naar		Groep Huishoudingen					
		1		j		n	$\sum_{1}^{n} j$
Groep Huishoudingen	1	x_{ij}		x_{ij}		x_{1n}	$x_{1\mid} = x_{\mid 1}$
	i	x_{ij}		x_{ij}		x_{in}	$x_{i\mid} = x_{\mid i}$
	n	x_{n1}		x_{nj}		x_{nn}	$x_{n\mid} = x_{\mid n}$
	$\sum_{1}^{n} i$	$x_{\mid 1} = x_{1\mid}$		$x_{\mid j} = x_{j\mid}$		$x_{\mid n}$ $x_{n\mid}$	$x_{\mid\mid}$

: gesommeerd over de desbetreffende index

$$A_s = \sum_{1}^{n} i \sum_{1}^{n} j\, C_{ij} X_{ij} \qquad ; S = 1, 2, \ldots\ldots, v.$$

Hierin kan voor een bepaalde combinatie (ij), C_{ij} zijn:
= + 1 (voor A_s relevante transactie), of
= 0 (voor A_s niet relevante transactie), of
= — 1 (aftrekpost of correctieterm voor A_s);
C_{ij} vormt hier dus de „kiezer" voor de verschillende verzamelgrootheden.

Nog een andere soort identiteit kan ten aanzien van deze grootheden worden opgemerkt: de *uitgaven* ter zake van bepaalde soorten transacties zijn gelijk aan de *ontvangsten* hiervoor. Deze identiteiten berusten op het hiervoor genoemde feit dat elke stroom zowel van een groep huishoudingen uitgaat (dus voor deze *uitgaven* voorstelt), als naar een groep huishoudingen toegaat (dus voor laatstgenoemde *ontvangsten* betekent).

III. *Economie*

1. Stroomschema

Tot nu toe werden rekeningen en stromen slechts als onbenoemde entiteiten beschouwd. Thans zal haar betekenis in concreto worden besproken. Zulks kan m.i. het beste geschieden door een belichting van de overeenkomsten en de verschilpunten tussen de systemen van Derksen en van Stone.

Derksen onderscheidt de volgende 6 groepen huishoudingen:
Bedrijfshuishoudingen;
Gezinshuishoudingen;
Overheid;
Kapitaal-Rekening;
Collectieve Inkomenstrekkers;
Buitenland.

De overheid als exploitant van bedrijven (openbare nutsbedrijven) valt in de groep Bedrijfshuishoudingen. Ook banken (waaronder spaar- en hypotheekbanken) worden, wat haar Exploitatie-Rekening betreft hierin opgenomen; voorzover zij echter besparingen in reële investeringen omzetten, komen zij *voor dergelijke transacties* onder de Kapitaal-Rekening voor. Laatstgenoemde rekening draagt geheel het karakter van een tussenrekening of een „doorgangshuis" voor gelden van hun spaarvorm naar hun investeringsbestemming. *Collectieve Inkomenstrekkers* zijn, gedeeltelijk van de overheid, en gedeeltelijk van het bedrijfsleven (conceptueel) afgesplitste instellingen die ontvangen gelden in andere

Tabel 2. *Stone's systeem van Nationale Boekhouding*

Groups of households \ Accounts	Operating	Appropriation	Capital	Reserve
1. *Productive enterprises*				
a. Business enterprises	+	+	+	+
b. Persons (House-ownership) . .	+		capital and reserve account	
2. *Financial intermediaries*				
a. Banking system	+	+	+	
b. Other financial intermediaries .	+	+	+	
	Operating and appropriation account			
3. *Insurance and social security agencies*				
a. Insurance companies and societies	+		+	
	Revenue account			
b. Private pension funds	+		+	
c. Social security funds	+		+	
4. *Final consumers*				
a. Persons	+		+	
b. Public collective providers . . .	+		+	
	Consolidated account			
5. *Rest of the world*				
All economic entities	+			

Met een + is aangegeven welke soorten rekeningen bij de desbetreffende groep van huishoudingen worden onderscheiden.

vorm, en ten dele aan andere personen dan degene van wie zij ontvangen zijn, doorgeven (b.v. pensioenfondsen, levensverzekeringmijen).

De eenvoud van Derksen's systeem, met slechts 6 groepen van huishoudingen en zonder verdere onderverdeling, doch met aanduiding voor de verschillende soorten transacties, blijkt uit tabel 3. Iets gedetailleerder is de van Derksen's opzet afgeleide Nationale Boekhouding zoals deze op het Centraal Planbureau voor de „*voorcalculatie*" (prognose of planning) wordt gebezigd: hierin worden de Bedrijfshuishoudingen en de Overheid in tweeën gesplitst, n.l. in een Exploitatie-Rekening en in een Kapitaal-Rekening.

In tabel 4 is voorgesteld, hoe Stone's systeem in dat van Derksen kan worden „vertaald". Men ziet hieruit dat de Nationale-Boekhoudingsschema's van Derksen en van Stone in grote lijnen met elkaar overeenstemmen. Stone's indeling is echter veel gedetailleerder; hierin worden 5 sectoren onderscheiden, in 9 groepen met in totaal 22 rekeningen onderverdeeld.

Tabel 3. *Derksen's systeem van Nationale Boekhouding* [1])

From \ To	Enterprises	Government	Consumers' households	Collective income recipients	Combined Capital account	Foreign countries
Enterprises . .	—	Y; O	Y	S	S	O
Government . .	O	—	Y	S	S	—
Consumers' households . . .	C	C	—	S	S	C
Collective income recipients	—	—	Y	—	S	—
Combined capital account .	I	—	—	—	—	I
Foreign-countries . .	O	—	—	—	—	—

Letters geven de soorten transacties aan.

Toelichting. Y = Income payments (wages and salaries, rents, interests and dividends entrepreneurich incomes).

C = expenditure on consumers' goods incl. direct taxes.

S = saving.

I = capital formation.

O = other payments.

[1]) Volgens het voorstellingsschema van Prof. Dr Ir J. Goudriaan, in E.S.B. (1946, blz. 667).

Interessant is de uitbouw van Stone's systeem in afzonderlijke rekeningen. Bij Enterprises komen de volgende 4 accounts voor:
Operating Account;
Appropriation Account;
Capital Account;
Reserve Account.

De Operating Account (Exploitatie-Rekening) heeft betrekking op de ontvangsten en uitgaven (c.q. inkomsten en kosten) voortvloeiende uit de *eigenlijke* bedrijfsuitoefening. De Appropriation Account omvat de inkomsten en kosten die *niet direct* met de eigenlijke bedrijfsactiviteit verband houden, zoals rente- en dividendontvangsten en -betalingen, speculatie-winsten en -verliezen, benevens de betaling van directe belastingen [8]).

[8]) Het hier gemaakte onderscheid betreffende de bron der inkomsten vertoont grote overeenkomst met die welke door Limperg (College-dictaten) en door E. Schneider (Opsparing og investering i et lukket samfund, Nationalokonomisk Tidskrift 1942) wordt gemaakt.

Tabel 4. *Vergelijking tussen de schema's van Nationale Boekhouding van Stone en van Derksen*

Stone	Derksen
Operating + appropriation accounts of productive enterprises, financial intermediaries and part of the operating and appropriation accounts of [1]) insurance companies and societies	Enterprises (incl. Government enterprises)
Persons (incl. Foundations and Mutual Societies)	Consumers' households
Part of operating and [1]) appropriation accounts of insurance companies and societies + revenue accounts of private pension funds and social security funds	Collective income recipients
Capital and reserve accounts of business enterprises, financial intermediaries, and insurance and social security agents (incl. transfer payments for poor relief)	Capital account
Public collective providers	Government
Rest of the world	Foreign Countries

[1]) In Stone's opzet zijn de operating en de appropriation accounts der insurance companies and societies niet gescheiden.

De Capital Account betreft de reserveringen, alsmede de uitgaven voor duurzame productiemiddelen. Het verschil tussen deze rekening en de Exploitatie-Rekening is m.a.w. gelegen in de lengte van de periode waarop de uitgaven betrekking hebben. Terwijl n.l. bij de Exploitatie-rekening het verschil tussen uitgaven en kosten in vele gevallen kan worden verwaarloosd, is dit voor de Kapitaal-Rekening niet meer het geval.

De Reserve Account omvat opgenomen en gegeven credieten, benevens aandelenemissies en -afstempelingen. Terwijl in de Capital Account de *reële* kapitaaltransacties worden genoteerd, lopen de transacties betreffende het vermogen (in de zin van Limperg) over de Reserve Account. De inkomsten uit, en de uitgaven voor zowel de vermogens-portefeuille zelf als haar mutaties, worden echter op de Appropriation Account geboekt. Het logisch schema voor de betrekkingen tussen de verschillende Accounts is in tabel 5 voorgesteld.

Het verband tussen de verschillende rekeningen wordt voornamelijk gelegd door „transfer-posten"; deze komen vooral bij de Reserve

Tabel 5. *Schema voor Stone's Accounts*

		Aard der Accounts	
		eigenlijke	niet eigenlijke
		bedrijfsuitoefening	
Periode waarop zij betrekking hebben [1]	Kort	Operating	Appropriation
	Lang	Capital	Reserve

[1]) Kort: 1 jaar of korter.
Lang: langer dan 1 jaar.

Account in groten getale samen. Deze rekening draagt een „clearing" karakter; zij vervult als zodanig een nuttige boekhoudkundige functie met betrekking tot eventuele overschotten en tekorten. Desondanks behoeven al deze Accounts niet in *elk* systeem van Nationale Boekhouding voor te komen. Zo kon Derksen uitkomen met een stelsel dat slechts bevat een gecombineerde Operating en Appropriation Accounts der Bedrijfshuishoudingen, en een gezamenlijke Kapitaal-Rekening voor Bedrijfshuishoudingen, Gezinshuishoudingen en Overheid. Als statisticus heeft Derksen zich ook meer dan Stone en van Cleeff losgemaakt van de boekhoudkundige aanpak der Nationale-Boekhoudingsproblemen.

Een verder verschilpunt tussen de systemen van Derksen en van Stone is het volgende: Stone beschouwt financiële instellingen als banken *afzonderlijk*, terwijl Derksen deze onder de Bedrijfshuishoudingen begrijpt. Stone merkt ten aanzien van banken op, dat de door deze verrichte diensten slechts voor een gering deel *direct*, d.i. in de vorm van provisie (voor omzet, aan- en verkoop van geldswaardige papieren) worden vergoed, doch voor een groter deel uit het verschil tussen ontvangen en vergoede rente. Stone en Derksen lossen de hierdoor ontstane moeilijkheid aldus op: aan de ontvangstzijde van de Exploitatie-Rekening der banken, enz., worden behalve feitelijke betalingen ook van het surplus tussen ontvangen en betaalde rentebedragen als toegerekende betalingen voor diensten geboekt.

Derksen en Stone beiden beschouwen, wat Derksen „Collectieve Inkomenstrekkers", en wat Stone „Insurance and Social Security Agencies" noemt, afzonderlijk. Bij Derksen is echter de Exploitatie-Rekening der Collectieve Inkomenstrekkers *voorzover deze een particulier karakter dragen*, met die der Bedrijfshuishoudingen samengevoegd; bij Stone is zij echter met de Appropriation Account der Insurance etc. Agencies gecombineerd. Tot deze laatste rekent Stone ook publieke

instellingen voor armenzorg e.d., als organen voor transferbetalingen. Deze laatste begrijpt Derksen echter onder de Overheid. Door beiden zijn beoefenaren van vrije beroepen en dienstpersoneel bij de Bedrijfshuishoudingen ondergebracht. Ten aanzien van de overige groepen huishoudingen kunnen tussen Derksen en Stone slechts geringe indelingsverschillen worden geconstateerd.

Wat de verbindingen tussen de verschillende groepen van huishoudingen betreft, het volgende:

1. Ieder systeem van Nationale Boekhouding is ontworpen met het oog op de speciale economische structuur der te onderzoeken volkshuishouding. Stone zelf merkt op: „The working system (of National Bookkeeping) is based essentially on the model of an *advanced industrial economy* in which *transactions in money terms* are dominant". De gegeven karakterisering slaat zowel op Groot-Brittannië, waarvoor Stone, als op Nederland, waarvoor Derksen zijn systeem heeft opgesteld. Toch kunnen institutionele verschillen tussen de landen verschillen in de betreffende Nationale Boekhoudingen ten gevolge hebben. Men denke slechts aan afwijkingen in belastingstelsel.

2. Al vinden de meeste transacties in geld plaats, toch moet ook met betalingen in natura worden rekening gehouden. Zo moet b.v. het inkomen in natura der boeren *op de een of andere wijze* (tegen prijzen af-boerderij of tegen kleinhandelsprijzen) in geld worden uitgedrukt.

3. Ter wille van de eenheid in het stelsel der gebezigde begrippen moeten soms stromen gefingeerd, en van andere afgesplitst worden. Dit is b.v. het geval met het rente-inkomen van banken, dat ten dele als provisie kan worden beschouwd.

4. Om practisch-statistische redenen moet soms van het principe van het *bruto* boeken van transacties worden afgezien. Hierdoor wordt slechts de *resultante* van een bepaalde soort transacties voor een bepaalde groep huishoudingen opgenomen. Dit bruto boeken geldt voor Stone als richtsnoer. Het houdt verband met de matrix-vorm waarin Stone's systeem van Nationale Boekhouding kan worden gegoten. Dit beginsel impliceert o.a. dat Stone ook transacties *binnen* een en dezelfde groep huishoudingen in zijn systeem opneemt. Hiertoe behoren b.v. geschenken *van* particulieren *aan* particulieren, en levering van halffabrikaten *door* binnenlandse *aan* binnenlandse ondernemingen. Derksen laat deze en dergelijke transacties tegen elkaar wegvallen. Overigens geeft ook Derksen, voorzover dit statistisch mogelijk is, de verschillende transacties bruto.

5. Ten behoeve van logische eenheid der Nationale Boekhouding moeten soms kleine „time-lags" worden geïntroduceerd of geëlimineerd, al naar gelang van het gekozen systeem. Dit is b.v. het geval met het tussen consumptie en consumptieve uitgaven bestaande tijdsverschil.

Uit enkele der voorgaande punten blijkt reeds dat in de systemen van

Nationale Boekhouding elementen van willekeur aanwezig zijn. Mits men zich van haar aanwezigheid steeds ten volle bewust blijft, behoeven zij geen bezwaren op te leveren. Zulks te minder, waar ten gevolge van de in het systeem aanwezige evenwichtsrelaties het aantal vrijheidsgraden sterk beperkt is; dit laatste noopt tot consequente handelwijze: een der punten waarop het systeem der Nationale Boekhouding superieur is ten opzichte van partiële beschouwingswijzen.

Deze systemen vormen een compromis tussen theoretische wenselijkheid, practische begrijpelijkheid en statistische mogelijkheid; of, zoals Stone zegt: „it (the System of Social Accounts) is drawn up *in the main* in terms of concepts which are *believed* to be those currently in use and therefore to form the basis of economic decisions in the real world". In de door mij gecursiveerde zinsdelen komt het arbitraire karakter van een (elk) systeem van Nationale Boekhouding duidelijk tot uitdrukking.

Anderzijds kan dit systeem tot een verheldering en een nauwkeuriger omschrijving van in het dagelijks leven vaak slordig gebruikte begrippen leiden. Zulks moge uit de volgende voorbeelden blijken:

a. In vele gevallen is het moeilijk een grens te trekken tussen *inkomsten* en *kosten.* Stone geeft hiervoor het volgende criterium: „The general principle may be followed that only those items should be included which are not offsets to the *specific* disadvantages of the job". Het hangt ten dele van sociale waarderingen [9]) af, hoe men dit criterium in de practijk wil toepassen:

1. vrije baden voor mijnwerkers rekent Stone niet tot inkomsten in natura der mijnwerkers, maar tot onkosten voor het bedrijf, aan haar uitoefening inhaerent;

2. bijdragen tot werkloosheidsverzekering door werkgevers worden door Stone tot de bedrijfsonkosten gerekend, en niet tot eventueel latere inkomsten voor de arbeider;

3. bijdragen aan particuliere pensioenfondsen door werkgevers interpreteert Stone daarentegen als bijkomend loon.

b. In andere gevallen is het moeilijk onderscheid te maken tussen *productieve inkomens* en *transferbetalingen.* Voorbeelden hiervan vormen o.a.: bonussen bij afmonstering van militairen (welke Stone tot productief inkomen rekent), en rente op voor consumptieve doeleinden opgenomen staatsschuld (b.v. voor oorlogvoering). Stone wil *deze* rente *voor de Overheid* beschouwen als *negatief* inkomen van overheidsbezit. Hiertegenover moeten extra belastingen of extra besparingen van andere huishoudingen (b.v. in de vorm van stortingen op nieuwe overheidsobligaties) het overheidsbudget in evenwicht houden. Derksen beschouwt deze betalingen als *transfer-betalingen.* Men zou het ook zo kunnen

---

[9]) Stone noemt zijn systeem niet voor niets: A System of Social Accounting.

formuleren: het intrinsieke gemiddelde rendement van alle overheidsbezit is geringer dan het gegarandeerde rendement (voorzover de koersen althans niet aanzienlijk beneden pari staan). Het verschil tussen beide rendementen levert het transferdeel der overheidsrente op. Volledigheidshalve kan men hierbij opmerken, dat zich ook het omgekeerde geval kan voordoen.

c. Een hiermede verwante kwestie is, in hoeverre men *verrichte diensten* tot de productie, en beloningen in natura tot inkomen wil rekenen. Derksen noemt als criterium, dat alleen dan vergoeding voor verleende diensten als productief inkomen wordt aangenomen, als deze diensten *normaliter* in het ruilverkeer verschijnen (vgl. de hiervoor geciteerde opmerking van Stone betreffende het object der Nationale Boekhouding). Dubieus, en eigenlijk een kwestie van smaak is dan, of men b.v. aan huisvrouwen een productief inkomen wil toerekenen (zoals men in Zweden en Hongarije voor de berekening van het nationaal inkomen doet), of niet. De laatstbedoelde handelwijze is gebruikelijker, doch geeft tot inconsequenties aanleiding. Dit blijkt b.v. uit Pigou's bekende grapje, dat een heer die met zijn huishoudster trouwt, volgens een dergelijke opvatting het nationale inkomen zou verlagen [10]).

d. Dubieus is soms het onderscheid tussen *besparingen* en *consumptieve uitgaven*, b.v. ten aanzien van de aanschaf van militaire goederen; wegens haar ephemeer doel worden deze meestal tot de laatste categorie gerekend.

e. Besparingen of uitgaven voor consumptieve diensten?, is een vraag die men zich ook ten aanzien van verzekeringspremies kan stellen. Deze vraag kan men in sommige (individuele) gevallen wel actuarieel, maar niet statistisch oplossen. Derksen en Stone beschouwen de premiestortingen als transacties *sui generis*. In verband hiermede hebben zij een groep huishoudingen: „Collectieve Inkomenstrekkers" (of „Insurance etc. Agencies") gecreëerd.

f. Op het punt van *compensatie van uitgaven* bestaat de mogelijkheid de desbetreffende restituties als aftrekpost voor de uitgaven, of als inkomsten te boeken; b.v. uitkeringen op grond van omzetten bij coöperatieve verenigingen. Ook hier is volgens het genoemde compromiscriterium van Stone beslissend, op welke wijze *in de practijk* wordt gereageerd; in casu, of de bij de coöperaties inkopende personen reeds bij hun aankopen met de door hen later te ontvangen winstuitkeringen rekening houden, ja dan neen. In zekere zin vormt dit geval het spiegelbeeld van geval *a*.

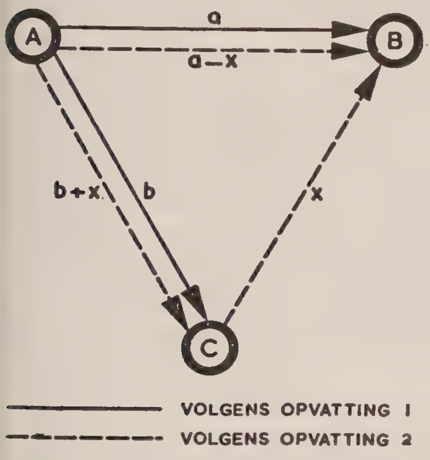
g. Punt van discussie kan soms het karakter van een *door de Overheid geheven recht* vormen. Stone stelt het geval dat dit recht de kosten van

---

[10]) Men vergelijke ook de studie van Prof. Derksen: „The comparability of national income statistics" (Rapport uitgebracht voor het World Statistical Congress, in September 1947 te Washington gehouden).

de door de Overheid in verband hiermede te verrichten diensten overtreft. Hij vraagt zich nu af, of dit surplus als belasting of als consumptieve uitgaven moet worden beschouwd. Stone wil alleen de *kosten* voor de Overheid tot de consumptieve uitgaven (voor de consument) rekenen, en de surplus-rechten tot de indirecte belastingen. Wel kan men dit surplus beschouwen als monopolie-winst; deze kan immers ook in de particuliere sector van het economisch leven voorkomen zonder dat zij aldaar als particuliere belasting wordt aangemerkt. Hiertegenover merkt Stone echter op dat het gebruik van overheidsdiensten (b.v. zegelrechten) veelal wettelijk verplicht, en dat van particuliere diensten, in principe althans, vrijwillig is.

h. Ten slotte bespreekt Stone het verschil tussen indirecte en directe belastingen. Hiervoor neemt hij als criterium aan het al dan niet beïnvloeden van de relatieve prijzen der goederen. *Direct*, zou ik hieraan willen toevoegen; immers, Stone zelf erkent dat het door hem gemaakte onderscheid niet streng is. In het bijzonder niet-proportionele directe belastingen kunnen de verhoudingen in de *totale* vraag naar bepaalde soorten goederen en diensten, en daarmede hun relatieve prijzen beïnvloeden. Dit is o.a. het geval, indien het verband tussen inkomen en verbruik der verschillende goederen en diensten niet lineair is [11]).



Figuur 1

Schema van situatie-verandering in het systeem der Nationale Boekhouding bij verandering van de opvatting omtrent de loop der stromen (gelijkblijvende stromen niet getekend)

In het voorgaande zijn slechts enkele mogelijke alternatieven genoemd. De lezer zal zich misschien afvragen, of overgang van het ene op het andere alternatief niet het evenwicht in het stelsel verbreekt.

Dit blijkt niet het geval te zijn, volgens figuur 1. Hierin is een eenvoudig, doch „ideo-typisch" geval afgebeeld. Een stroom-deel x liep

[11]) Men zie voor dit vraagstuk verder: Dr J. H. Spiegelenberg, De invloed van de belastingheffing op de consumptie (1946).

volgens opvatting 1 als „kosten" direct van A naar B. Thans, volgens opvatting 2, wordt het als inkomensdeel voor C, en daarna als uitgaven voor C aan B beschouwd. Er verandert echter niets in het evenwicht van A, van B, of van C; men kan dit gemakkelijk uit de figuur voor zichzelf verifiëren.[12]) De voorwaarde voor de *logische* aanvaardbaarheid van alternatieve stroomlopen is nu, dat zij tot dit „evenwichts-indifferente" type behoren.

Maar maakt de keuze van het ene of het andere alternatief dan in het geheel geen verschil?, zal men zich afvragen. Het antwoord luidt, dat deze keuze de grootte van nationaal inkomen, totale particuliere consumptie, e.d. verzamelgrootheden bepaalt. Deze grootheden zullen thans ter sprake komen.

2. Verzamelgrootheden.

De Nationale Boekhouding is statistisch-practisch gegroeid uit het begrippen- en cijfermateriaal van deskundigen op het gebied van het nationaal inkomen. Zij stelt ons nu in staat, dit laatste in een groter en logischer verband te beschouwen. Aldus zijn alle verzamelgrootheden te denken als de som (of het verschil) van een zekere geselecteerde groep transacties (stromen) uit de Nationale Boekhouding. Tevens is het in haar systeem mogelijk onderscheidingen te maken die vroeger wel vaag gevoeld, maar niet scherp gesteld werden. Zo onderscheidt Stone: „national income (= expenditure) at factor cost", en „national expenditure (= income) at market prices", of, in het Nederlands, „netto", resp. „bruto" nationaal inkomen. Onder het eerste verstaat men het totaal der beloningen voor productiefactoren, in de vorm van salarissen, rente en dividenden en winsten (al dan niet verdeeld); onder het tweede de lopende uitgaven voor consumptie- en kapitaalvorming, benevens het exportsaldo voor goederen en diensten. Men kan uit het bruto het netto nationaal inkomen berekenen. Hiertoe moet men van het eerste afschrijvingsbedragen, indirecte belastingen, en door ondernemingen en (andere) werkgevers betaalde verzekeringspremies aftrekken.

Het netto nationaal inkomen kan nu op verschillende wijzen tussen haar componenten: consumptieve uitgaven, investeringen en exportsaldo van goederen en diensten (incl. renten van buitenlandse investeringen) worden verdeeld. De uitkomst dezer verdeling hangt af van de vraag, of de vervangingsinvesteringen onder investeringen, dan wel onder consumptieve uitgaven en exportsaldo worden opgenomen.

Men kan de stromen der Nationale Boekhouding nog op verschillende andere wijzen samenvatten. Hierdoor kan men o.a. de volgende

---

[12]) Een dergelijke redenering kan worden gevolgd in geval men een rekening (bijv. C, voor b = o) wil *afsplitsen*, dan wel met een andere rekening wil samenvoegen.

identiteiten opstellen: besparingen = lopende ontvangsten minus lopende uitgaven = leningen *aan* het buitenland minus leningen *van* het buitenland plus binnenlandse investeringen. Nieuw of opzienbarend zijn deze identiteiten geenszins. Belangrijk is evenwel dat men een sluitend definitiestelsel moet bezitten om deze gelijkheden statistisch te kunnen verwezenlijken. Hoe belangrijk definities kunnen zijn, blijkt uit de door Keynes doorgemaakte terminologische evolutie. In 1930 verkondigde hij: het verschil tussen totale besparingen en investeringen is de motor der conjunctuurbeweging; en in 1936: totale besparingen en investeringen zijn, in algebraische zin, identiek gelijk aan elkaar. Het is hier geen kwestie van gelijk of ongelijk, zoals men wel heeft gemeend, doch van verschil in gebezigde definities. Men kan dit subjectief relativeren tot: meer of minder doelmatig, al naar gelang van de theoretische opzet der beschouwingen. Met een variant op J. M. Clark's kostprijs-slogan zou men kunnen verlangen: „Different aggregates for different uses". Zo is „netto nationaal inkomen" voor welvaartsvergelijking in ruimte of tijd (na deflatie met geschikte prijsindices) de aangewezen grootheid. Het particuliere inkomen (hiervoor niet besproken) kan bij marktanalyses goede diensten bewijzen. Het bruto nationale inkomen wordt veelal als relatum voor internationale vergelijkingen van belastingdruk of oorlogsinspanning (in geldeenheden) gebezigd.

IV. *Statistiek*

Logica en *economie* bieden ons de mogelijkheid een stelsel van Nationale Boekhouding *in abstracto* op te stellen. Voor de opstelling van een *concreet* stelsel moet ons bovendien de *statistiek* helpen. Dit is echter slechts mogelijk in een land waarover goede statistische gegevens beschikbaar zijn.

De Nationale Boekhouding peilt diep. Een gevolg hiervan is dat zij de vaak ontstellende hiaten in onze statistische informatie heeft aangetoond. Men kan uit statistische jaarboeken en andere bronnen veel gegevens voor detailstudies putten; voor macro-economische doeleinden bevatten zij echter enerzijds te veel, doch anderzijds te weinig. D.w.z. de cijferreeksen der jaarboeken enz. vormen geen eenheid; zij bevatten lacunes en zijn veelal onderling onvergelijkbaar. In sommige gevallen bestaat de mogelijkheid de gegevens onderling bij benadering op elkaar af te stemmen; b.v. door transformatie der eenheden van aantallen in tonnen, met behulp van ervaringsgemiddelden. In andere gevallen ontbreekt een hechte basis voor overgang van de administratief verzamelde op de macro-economisch relevante grootheden. Dit is b.v. het geval bij de schatting van het totale particuliere inkomen uit belastingstatistieken. In dergelijke gevallen moet van ruwe schattingen worden gebruik gemaakt.

Het is aldus niet te verwonderen dat de theoretisch noodzakelijke

evenwichten in de Nationale Boekhouding statistisch in eerste instantie zelden worden bereikt. Hierbij is verondersteld dat de verschillende stromen onafhankelijk van elkaar worden geschat en geen posten als sluitposten worden berekend. Het werken met sluitposten is soms onvermijdelijk, doch over het algemeen te ontraden: de controlerende functie der Nationale Boekhouding wordt hiermede immers illusoir gemaakt.

Evenwel kunnen in de schattingen voor de verschillende stroomgrootheden correcties worden aangebracht zodanig dat aan de evenwichtsvoorwaarden wordt voldaan. Tot dit doel maakt Stone gebruik van de wiskundige statistiek [13]). Uit de oneindig vele mogelijke correcties kiest hij die welker gewogen kwadraatsom zo gering mogelijk is; zulks overeenkomstig een ook in de econometrie gangbaar principe.

Op de wiskundig-technische uitwerking van dit beginsel behoeft hier niet te worden ingegaan; slechts mag worden geconstateerd, dat hiermede in vele gevallen bevredigende oplossingen kunnen worden verkregen. Een voorwaarde hiertoe is dat men zich van te voren een denkbeeld vormt ten aanzien van aard en vermoedelijke grootte der fouten die tot correcties aanleiding geven. Op grond hiervan kan men aan de verschillende foutencategorieën gewichten toekennen.

B. Nationale Balans

I. *Historie*

Op grond van een door de heer van Cleeff genomen initiatief geeft Derksen naast een Nationale Boekhouding (te vergelijken met een winst- en verliesrekening van een bedrijf) een Nationale Balans (te vergelijken met een bedrijfsbalans).

Zoals de Nationale Boekhouding gegroeid is uit schattingen betreffende het nationale inkomen, zo is de Nationale Balans ontstaan uit schattingen betreffende het nationale vermogen.

Ten aanzien van nationaal inkomen en nationaal vermogen kan een zekere wisseling in de belangstelling worden geconstateerd. Er is een tijd geweest, dat aan het nationaal vermogen meer belang werd gehecht dan aan nationaal inkomen; dit was kort voor de eerste wereldoorlog. Het is moeilijk te zeggen, waarvan dit een gevolg was: van practisch-statistische moeilijkheden en mogelijkheden, of van de optimistisch-negentiende-eeuwse behoefte de toenemende kapitaalrijkdom aan te tonen. In overeenstemming hiermede kon Gustav Cassel zijn idee van de „gleichmässig fortschreitende Wirtschaft" lanceren.

Na de eerste wereldoorlog, en in het bijzonder na 1929 is de studie van het nationaal inkomen met kracht aangepakt; de studie van het

[13]) R. Stone, J. E. Meade and D. G. Champernowne, The precision of national income-estimates (Review of Economic Studies 1942, p. 111).

nationale vermogen is wat meer op de achtergrond geraakt. Dit is misschien voor een deel een gevolg van het feit dat voor de eerste wereldoorlog de economische grootheden geringe fluctuaties om haar trend vertoonden. Hierdoor kon de ogenblikkelijke toestand als kenmerkend voor een korte periode gelden. In de na-oorlogse periode met haar sterke economische bewegingen viel de nadruk daarentegen op de *veranderingen* in de grootheden. Op deze veranderingen reageert het nationaal inkomen gevoeliger (d.i. sterker en sneller) dan het nationaal vermogen; dit is in het bijzonder het geval, indien men beide verzamelgrootheden reëel beschouwt, d.i. haar voor prijsschommelingen „corrigeert".

Na de tweede wereldoorlog is men weer iets meer aandacht aan het nationaal vermogen gaan besteden. Dit is voornamelijk een gevolg van de huidige omvang der oorlogsschade; daarbij vergeleken valt die van de eerste wereldoorlog in het niet. Bovendien brengt het nationale vermogen de thans zo bijzonder belangrijke internationale vorderingen en schulden tot uitdrukking. De Nationale Balans geeft in dit opzicht een nog duidelijker beeld.

Intussen neemt ook op het ogenblik het nationaal vermogen ten opzichte van het nationaal inkomen een betrekkelijk ondergeschikte positie in. Daarom zal aan de Nationale Balans in dit artikel ook niet zoveel aandacht worden besteed als aan de Nationale Boekhouding.

II. *Logica*

De Nationale Boekhouding heeft betrekking op stroomgrootheden, m.a.w. op een tijds*periode*. De Nationale Balans daarentegen bevat voorraad-grootheden, d.w.z. die welke op een tijd*stip* gecentreerd zijn. De Nationale Boekhouding geeft een systematisch overzicht van ontvangsten en uitgaven (eventueel „toegerekend"), of inkomsten en kosten. De Nationale Balans biedt een opstelling van vermogens- en schuldbestanddelen.

Ten dele bestaat er tussen de Nationale Boekhouding en de Nationale Balans analogie. Zo zijn de betrekkingen tussen schulden en vorderingen bij de Nationale Balans te vergelijken met die tussen uitgaven en ontvangsten bij de Nationale Boekhouding; deze relaties betreffen dus steeds twee (groepen van) huishoudingen.

De Nationale Balans bevat echter ook posten die geen tweezijdig karakter hebben; zulks in tegenstelling tot de Nationale Boekhouding. Deze posten bestaan uit reëel kapitaal: gebouwen en machines enerzijds, financieel kapitaal anderzijds. Men zou nu voor de Nederlandse volkshuishouding de balansen der *n* verschillende groepen huishoudingen tot één balans als volgt kunnen herleiden. Men telt alle balansen bij elkaar op en laat alle tweezijdige relaties tegen elkaar wegvallen. Een dergelijke totalisering zou bij een Nationale Boekhouding slechts

het triviale resultaat 0 = 0 opleveren; bij deze vallen nl. *alle* relaties, zijnde *alle* tweezijdig, tegen elkaar weg.

Intussen is een eliminatie van onderlinge *schuld*betrekkingen slechts mogelijk als alle groepen van huishoudingen gelijke boekingsmethoden volgen, zodanig dat alle vorderingen en schulden *binnen de betreffende volks*-huishouding spiegelbeeldelijk geboekt en gelijkelijk gewaardeerd worden.

III. *Economie*

Aan geen van deze beide eisen wordt in werkelijkheid voldaan. Dit is bijzonder evident ten aanzien van aandelen en obligaties. Deze worden op bedrijfsbalansen *nominaal* geboekt, met reserve(s), winst of verlies als sluitpost(en). Op balansen van gezinshuishoudingen komen aandelen en obligaties echter tegen beurs- of geschatte waarde voor.

Deze situatie heeft tot gevolg dat de bovengenoemde totalisering tot onoverzichtelijke resultaten leidt. Om deze reden geeft Derksen een andere opstelling, die beter aan die eisen voldoet. Daartoe doet hij het volgende: 1. hij telt de balansen van de *n*-1 groepen huishoudingen, d.i. *excl.* de gezinshuishoudingen, bij elkaar op; 2. voor de aandelen, obligaties, reserve, winst en verliesposten der bedrijfshuishoudingen substitueert hij de waarderingen (meest beurswaarderingen) van aandelen en obligaties der gezinshuishoudingen.

Het is echter geenszins zeker dat deze substitutie, logisch gesproken, geoorloofd is. Immers, de waarderingen door de gezinshuishoudingen en ook de beurswaarderingen kunnen systematisch afwijken van de waarderingen die aan de bedrijfsbalansen ten grondslag liggen. Voor bezit van huizen en andere duurzame consumptiegoederen als particuliere inventaris zijn in dit geval, pour besoin de la cause, bedrijfsbalansen gefingeerd. Waarderingsverschillen kunnen aldus het evenwicht der zgn. Nationale Balans bij de zo juist genoemde substitutie verstoren. In de practijk zal men deze moeilijkheid ter zijde schuiven als de resulterende waarderingsverschillen binnen de statistische foutenmarge blijven.

De moeilijkheid schuilt eigenlijk in de subjectieve aard van de waardering. Wel kan men als algemeen aanvaardbaar principe stellen dat de kapitaalwaarde van een goed gelijk is aan zijn gekapitaliseerde verwachte netto-opbrengst, marginaal gedacht; het punt van belang is hier echter de rentevoet waartegen men calculeert. Deze rentevoet behoeft niet gelijk te zijn aan de voor ieder tijdstip verwachte rentevoet en kan van individu tot individu verschillen. Dit geldt ook indien betreffende de rentevoet en de netto-opbrengsten een objectieve prognose mogelijk zou zijn; hierbij is nog afgezien van het probleem van de complementariteit van productiemiddelen. Ook is voorbijgegaan aan de moeilijkheid een exacte betekenis toe te kennen aan de netto-

opbrengsten van goederen in het bezit der Overheid voor zover zij niet een bedrijf uitoefent. Zoals men weet, maakt de Overheid dan ook geen balansen (uitgezonderd enkele bedrijven).

De lezer zal zich afvragen, waarom deze waarderingsmoeilijkheden wel bij de Nationale Balans en niet bij de Nationale Boekhouding werden vermeld. Het antwoord luidt, dat alle transacties der Nationale Boekhouding vanuit één centraal gezichtspunt worden beschouwd; ten aanzien van de component-balansen der Nationale Balans heerst daarentegen individualisme: het *principiële* verschilpunt. Verder bestaan de *meeste* stromen der Nationale Boekhouding uit objectief waarneembare geldtransacties: het *graduele* verschilpunt. Wel bieden afschrijvingsbedragen hier moeilijkheden, zodra men van het zuivere ontvangsten-uitgaven-schema op het kosten-inkomsten-schema overgaat. Op dit punt raakt de problematiek der Nationale Balans aan die der Nationale Boekhouding.

Uit de bovenstaande beschouwingen volgt nog een principieel verschilpunt tussen de Nationale Boekhouding voor de periode t—1 tot t, en de met haar vergelijkbare Nationale Eind-Balans voor het tijdstip t. *Met betrekking tot het tijdstip t* is de laatste krachtens de definitie van kapitaalwaarde, als de gekapitaliseerde *verwachte* netto-opbrengst, op de *toekomst*, en de Nationale Boekhouding op het *verleden* gericht. De gecursiveerde beginwoorden van de vorige zin geven de oplossing van de paradox, dat het bovenstaande ook geldt, indien, zoals op het Centraal Planbureau geschiedt, Nationale Boekhoudingen en Nationale Balansen geprognosticeerd of gepland worden.

Wel heeft Keynes opgemerkt dat prognoses veelal onder status-quo-hypothesen worden gemaakt, waardoor in de balanswaarderingen het „historische" element een belangrijke rol speelt. Dit neemt echter niet weg dat het geconstateerde principiële verschilpunt aan de onderlinge vergelijkbaarheid van Nationale Boekhouding en Nationale Balans afbreuk doet. In ieder geval zouden hier psychologische relaties welke economische prognoses aan het verloop van economische grootheden in het verleden koppelen, moeten worden ingeschakeld.

Bovendien kan slechts bij uitzondering — b.v. bij de identiteitsrelaties tussen waarderingsverschillen van op twee verschillende tijdstippen opgemaakte Nationale balansen enerzijds en speculatiewinsten en -verliezen in de tussenliggende periode volgens de Nationale Boekhouding anderzijds — het intermediair van technische relaties worden gemist. Dit blijkt o.a. op de volgende punten:

1. Tussen de omvang van het reële kapitaal en de grootte van het kapitaal- en arbeidsinkomen in de verschillende sectoren van het economisch leven bestaat verband via de marginale productiviteiten van kapitaal en arbeid in afhankelijkheid van vraag en aanbod. Deze productiviteiten worden zowel door technische relaties (productie-

functies) als door economische en psychologische factoren (verhoudingen tussen prijzen van productiemiddelen en lonen, werklust) beïnvloed. Het is welhaast overbodig te zeggen, dat de technische, economische en psychologische factoren nauw verband met elkaar houden.

2. Tussen de kapitaalwaarden volgens de Nationale Balans en de afschrijvingskosten volgens de Nationale Boekhouding bestaat verband via de economische levensduur en de rentevoet. Beide factoren hangen, behalve van de stand van de techniek, ook van die van de conjunctuur af.

Uit het voorgaande moge worden geconcludeerd dat de Nationale Balans als sluitstuk op de Nationale Boekhouding noch noodzakelijk, noch voldoende is. Niet noodzakelijk omdat de geslotenheid der Nationale Boekhouding logisch a priori, en empirisch-statistisch a posteriori gewaarborgd is. Niet voldoende, omdat Nationale Boekhouding en Nationale Balans beide moeten worden gecompleteerd door structurele relaties zonder welke ook tussen beide systemen onderling nauwelijks verband kan worden gelegd.

C. Besluit

1. De Nationale Boekhouding is voor de economische analyse wel noodzakelijk, doch als systeem van definitie- en balansvergelijkingen niet voldoende. Zij moet door psychologische reactie- en technische productievergelijkingen worden aangevuld.

2. De Nationale Boekhouding en de Nationale Balans bezitten, in de ordening van haar componenten, subjectieve en politieke elementen; ditzelfde geldt voor verzamelgrootheden als nationaal inkomen en nationaal vermogen. Het is goed deze te onderkennen om hun gevaar te weren. Ook hier geldt dat de wijze waarop men handelt betrekkelijk willekeurig mag zijn mits men consequent handelt.

3. De Nationale Balans bezit de subjectieve elementen in sterkere mate, en is minder logisch opgebouwd dan de Nationale Boekhouding. De Nationale Balans is daarom niet alleen om practische maar ook om theoretische redenen minder bevredigend dan de Nationale Boekhouding.

SOCIAL ACCOUNTING AND THE NATIONAL BALANCE SHEET

A comparative survey of the studies of J. B. D. Derksen and J. R. Stone

History. There is an interaction between the development of Social Accounting, considered as a money flow system incorporating various account groups, and that of economic life. In the first place, a coordinated governmental economic policy must be furnished with a general economic survey in the form of Social Accounting. Furthermore, the development of this accounting is accelerated as new administrative springs of statistical information are tapped by the increasing governmental control.

The subject of Social Accounting may be approached from many standpoints, among which, logical, economic and statistical. Logically seen, it is possible to evolve a system of social accounting in the form of a matrix (table 1). The value of money flow from one group of accounts to another (or to the same one) is noted in each box, and for each account; the total inflow equals the total outflow.

It is possible to split the account groups so far that only one stream appears in each box. This situation is more nearly approached by Stone with his 22 account groups (table 2) than by Derksen with 6 (table 3).

As shown in table 4, the systems of Derksen and Stone, from an economic standpoint, can be translated into each other.

The differentiation between the many accounts and streams and their interpretation, can still take place in many different ways, for example, from the point of view of these alternatives:

income as such or as works oncost, consumption as expense or savings (investment) and taxes or the payment of productive government departments. These alternatives can be demonstrated by a simple diagram (fig. 1) and the manner in which the balance in the accounting is retained by driving changes from one method of consideration to the other, can also clearly be seen.

The choice of the one or the other system most certainly influences the size of social-economic combined totals, such as, for instance, national income. These totals can generally be calculated along several routes by algebraic extraction from the information contained in Social accounting. Further, the possibility exists of distinguishing variants in the totals, for instance gross and net national incomes. According to the desired object of the analysis, a choice may be made as to which of the two conceptions shall be employed.

It is apparent that the development of a system of social accounting effects great improvement in the available statistics, points out the gaps

in them and fills them in, temporarily with estimates and more permanently by the extraction of new statistics.

Mathematical statistics offer us the possibility of ensuring that, even in the case of estimated totals which are materially inaccurate, balance can be maintained in the system by the application of the „principle of the least squares".

The National Balance, as designed by Derksen consists of stocks of production and consumption goods, and claims on foreign countries on the one hand, and, assets of individuals and collective revenue recipients, and liabilities against foreign countries on the other hand. It is developed from a study of national wealth, in the same way as social accounting has grown out of study of the national income. The National Balance as conceived by Derksen seems to have little in common with social accounting, either from a logical or economic standpoint. Between the two systems, consisting of identities only, a comparison — e.g. between the values of stocks of production and consumption goods in the National Balance Sheet, and productive incomes in Social Accounting — can only be made after the introduction of technical and psychological relations. Without these latter, Social Accounting and the National Balance do not form complete economic systems.

COMPTABILITÉ NATIONALE ET BILAN NATIONAL

Tableaux économiques

Un aperçu comparatif des études de Derksen et Stone

Entre le développement de la Comptabilité Nationale — un système de groupe de comptes liés entr'eux par des courants — et celui de la vie économique il y a une relation bilatérale. Pour une politique économique coordinée le gouvernement a besoin d'un contrôle par moyen d'une Comptabilité Nationale. Réciproquement, la Comptabilité Nationale se développe d'autant plus favorablement que l'intervention gouvernementale ouvre de nouvelles sources administratives pour des données statistiques.

Elle montre des aspects logiques, économiques et statistiques. Au point de vue *logique* son système peut être considéré comme une matrice (tableau 1). Dans chaque case de cette matrice on marque l'ampleur d'un courant, venant d'un groupe de comptes vers un autre ou le même; pour chaque compte la somme des courants entrants est égale à celui de qui en sortent. On peut diviser les groupes de comptes de telle façon qu'il n'y ait dans chaque cas tout au plus qu'un courant. Un tel but est atteint de plus près par Stone avec ses 22 groupes de comptes (tableau 2) que par Derksen avec ses 6 groupes.

Economiquement, les systèmes de Stone et Derksen (tableau 4) peuvent être „traduits" de l'un en l'autre. La différenciation entre les divers comptes et courants peut encore être effectuée à plusieurs manières, par exemple, à l'égard des alternatives: revenu en nature ou frais d'exploitation, dépenses de consommation ou épargne (investissements), impôts ou rémunérations pour des services gouvernementaux productifs. Par un simple schéma (figure 1) on peut démontrer que l'équilibre dans le système reste assuré en cas de transition de l'une à l'autre conception. Au contraire, le choix de l'un système ou de l'autre, influence bien les valeurs des quantités macro-économiques comme, par exemple, le revenu national. En général, ces quantités peuvent être calculées du système de la comptabilité nationale par une sommation algébrique à plusieurs manières. Parmi ces quantités, quelques variantes peuvent être discernées, par exemple, le revenu national brut et net; suivant le but et l'objet de l'analyse on se sert tantôt de l'une, tantôt de l'autre conception.

Statistique. On a constaté que le développement d'un système de Comptabilité Nationale contribue à l'amélioration de la statistique, négativement en nous montrant ses défauts, positivement en le complétant de façon provisoire par des estimations et, en suite, de manière plus définitive, par l'arrangement de statistiques nouvelles. Par les méthodes de la statistique mathématique, notamment par le „principe" des carrés minima, l'équilibre théorique du système est de même assuré pour les valeurs empiriques des quantités macro-économiques, évidemment sujettes aux erreurs de mesurage et d'estimation.

Le *Bilan National* dressé par Derksen contient à gauche: des biens, meubles et immeubles, et des créances sur l'étranger; à droite: les titres de possession de personnes privées, de compagnies d'assurance de vie et de fonds publics pour les prévoyances sociales, ainsi que les dettes à l'étranger. Il a résulté de l'étude de la fortune nationale, de même que la Comptabilité Nationale a résulté de celui du revenu national. Entre ces deux systèmes, consistant uniquement d'identités, une comparaison — par exemple, entre les valeurs des biens de production au Bilan National, et les intérêts et salaires au système de la Comptabilité Nationale — ne peut être faite que par l'introduction de relations techniques et psychologiques. Ainsi ces dernières sont indispensables pour en établir des systèmes vraiment complets.

THE STRUCTURE OF THE BRITISH BUDGET 1947

BY C. F. CARTER

Fellow of Emmanuel College, Cambridge

The Budget, presented each April by the Chancellor of the Exchequer to the British Parliament, is intended to be an estimate for the coming year of the flow of funds into and out of the national Exchequer. The form of the Budget accounts is dictated by old habits of administration; and it is generally recognized that they are now quaint survivals of the past, and can in no way be expected to give a logical and lucid summary of the effects of public finance on the nation. They are somewhat better as a means of ensuring Parliamentary control over expenditure; but it should be noted that the accounts are not a true cash account of the State finances, since in recent years certain items of expenditure have been left out of the ordinary Budget. These are referred to as "Below the Line" and are estimated (for the year April 1947 to March 1948) as follows: —

Compensation for war damage	
-Buildings	£ 270 mn. [1]
-Goods	£ 60 mn.
Refunds of Excess Profits Tax	£ 60 mn.
"Post war credits" (refunds of a part of income tax, raised in earlier years, which was regarded as a forced loan)	£ 70 mn.
	£ 460 mn.

These items alone convert a nominal Budget surplus of £ 270 mn. into a deficit of £ 190 mn. In addition, the Treasury is the agent for borrowing some £ 290 mn. for housing and allied works, and some £ 50 mn. for the needs of the National Coal Board. An unknown part of the tax revenue will not be paid in cash, but by the cancellation of "Tax Reserve Certificates" paid for in previous years; but this is best regarded as a change in the composition of the National Debt, a special type of borrowing (linked to taxes) being repaid out of the proceeds of new borrowing.

[1]) mn. = million.

In order to place public finance in true perspective with the rest of the economy, the Government now publishes just before the Budget the annual "White Paper" on National Income, which includes detailed tables of the revenue and capital accounts of the central and local authorities. But this document is three months in arrear — that is, the 1946 estimates were published early in April 1947; and it cannot include any forecasts for the current year. There is a natural tendency, therefore, to accept the White Paper as a useful historical record, but to feel that it is already dangerously out of date as a guide to current action in the field of public finance. Furthermore, it relates to calendar years, and not to the State financial years (which run from April to March); and it gives no adequate detailed record of Government expenditure according to its purpose. It was hoped that the issue of the White Paper would transform the Budget debates into a general enquiry into the economic state of the nation. In practice, however, Chancellors of the Exchequer have confined themselves very largely to an orthodox discussion of the estimates of cash expenditure (now once more placed before Parliament in detail each February) and the changes in taxation required to yield the desired amount of revenue.

There seems to be a need, therefore, for some form of accounting intermediate between the orthodox but illogical Budget accounts and the White Paper estimates. This I have here attempted by reclassifying the Estimates of revenue and expenditure for 1947—8 so as to bring out more clearly their economic purpose and effect. (The original estimates are used; some have been, and others will certainly be, revised in the course of the year.) Any such reclassification involves a great number of doubtful and arbitrary decisions, and the data are altogether inadequate for any precise accountancy. In particular, it is impossible on the published information to make an accurate division of capital from current items. But a private individual may perhaps be permitted to make guesses which would be too dangerous if they were made in an official statement. It must be repeated that these guesses inevitably offend against the principles of business accountancy.

Over one-third of the British revenue comes from the progressive direct tax on income, which is, for administrative reasons, divided into income tax and surtax. These are, from the economist's point of view, a union of two different taxes — a progressive tax on cash or imputed personal income from work and property, and a flat-rate tax on business profits put to reserve. Their joint yield is estimated at £ 1,153 mn. (£ 1 = 10.7 fl.), but this is reduced to £ 1,152 mn. by a small item of expenditure on the refund of some excess payments of tax. About £ 180 mn. consists of the tax on undistributed profits. The £ 70 mn. "post war credits" should properly be offset against

income tax, but with the proviso that they are likely to be regarded by the recipients as capital rather than income.

Death duties are levied in several different forms, but the most important (yielding over 90 % of the total revenue) is a progressive tax on medium and large estates at the death of the owner. A death duty is in effect a capital levy, and the flow of death duties into the Exchequer tends to be paid by the sale of property and securities to other private individuals. They may be treated, therefore, as an offset to the flow of private saving; *ceteris paribus*, an increase in death duties will reduce the voluntary savings available for new investment. The yield expected from this group of taxes in 1947—8 is £ 155 mn.

The stamp duties, estimated to yield £ 57 mn., are a miscellaneous selection of duties and licence fees, of which about £ 8 mn. consists of taxes on the transfer of money (stamps on cheques and receipts), while most of the rest consists of taxes on the transfer of property — land, stocks and shares, etc. Included here is a curious tax of 10 % on the difference between the price at which a share is issued to shareholders and its market price after issue; this is estimated to yield £ 5 mn. We may roughly regard this set of taxes as being levied on market activity, in a way which discourages frequent transfers without seriously burdening normal business.

Many taxes linger on for years after their repeal; money is still being collected from certain death duties which were repealed in 1894, and from the profits taxes which were imposed in the 1914—18 war. A considerable sum is therefore still to come from the Excess Profits Tax, levied during the recent war on the excess of the profits of firms over their profits in a base period. For four and three-quarter years E.P.T. was levied at 100 %, but 20 % of this was due to be refunded at the end of the war. These refunds are now proceeding, and a sum of £ 60 mn. (after payment of income tax on the refunds) is due to be paid out during this year. The income tax nominally paid on these refunds can be left out of account altogether; what is in fact happening is that the refunds are being made at about 11 % instead of 20 %. In addition to E.P.T. (though they were levied as alternatives during the currency of E.P.T.) there is a flat-rate profits tax of 5 % on undistributed profits (in addition to income tax) and 12½ % on profits distributed to shareholders; the intention of this differentiation is to encourage the use of profits within a business for re-equipment. The net yield of these taxes on business profits is £ 142 mn. The tax paid this year relates almost entirely to previous years, and has usually been accumulated in tax reserves; and the refunds of E.P.T. are doubtless added to the reserves available for re-equipment. On the other hand, firms will doubtless accumulate in the course of the year funds to meet their liability next year, which may be about £ 75 mn.

The effect in the current year is therefore as though a charge of £ 75 mn. were made on current business profits, and a charge of £ 67 mn. on accumulated reserves — which since the charge will be met by the sale of securities, is again an offset to current saving.

A further £ 1 mn. is contributed by minor taxes, mainly on property; most of this consists of William III's Land Tax, which is still levied on certain old houses. So far the Budget record has been fairly adequate. But when we turn to the indirect taxes considerable changes are necessary to take account of the existence of certain subsidies which are negative indirect taxes. The State, for instance, itself pays half the duty on sugar in the form of a subsidy. Unfortunately, however, most of the subsidies appear in the estimates as losses on Government trading; and there is no certain way of separating out those losses which are deliberately incurred in order to reduce the cost of living. Furthermore, some subsidies (such as those on iron and coal) operate in part to reduce the cost of consumer goods and in part to reduce the cost of capital goods and exports. Fortunately the doubtful items are not large, and a fair general picture is given by the following list, though accurate accountancy (e. g. of Ministry of Food overheads and stock changes) would undoubtedly considerably increase the total.

British Subsidies, 1947—8, £ mn.

Loss on food trading services, including animal feeding stuffs.	313.00
Indirect food subsidies (beet sugar, sheep, lime, fodder transport, fertilizers, acreage ploughed up and cropped) . . .	31.87
"Utility" cloth, and hide and leather subsidies	33.67
Transport subsidies (net)	5.75
Subsidies on coal, including trading loss on open-cast coal	11.36
Subsidies on metals	17.28
	412.93

(Housing subsidies have been treated as grants for capital expenditure. Transport subsidies are exclusive of the railway deficit, now likely to be £ 45 mn., which the Exchequer bears.)

The dominant indirect taxes are those on tobacco (£ 525 mn.) and on beer, spirits, and wine (£ 350 mn.). The finer detail of the Customs receipts is difficult to study, because of the existence of a large number of protective duties whose yield in the coming year is unknown. The following is a rough summary of indirect tax receipts, other than the yield from wireless licences; allowance is made for a small amount of customs duty waived:

British Indirect Taxes, 1947—8, £ mn [1])

Taxes on everyday foods and drinks (mainly tea and sugar)	69.00
Taxes on clothing	57.00
Taxes on alcoholic drinks and their sellers	355.20
Taxes on tobacco and snuff	525.00
Taxes on entertainment	52.00
Taxes and duties on sundry manufactures, raw materials, and services: falling in part on exports and capital construction rather than on consumption	259.55
Taxes on oils and motor vehicles	112.00
	1429.75

The taxes on manufactures (mainly Purchase Tax) are weighted against luxuries, so that the indirect tax structure shows the following remarkable pattern: —

Indirect Taxes net of subsidies, 1947—8, £ mn.

On essential foods	—	275.87
On clothing	+	23.33
On all other goods (mainly non-essentials)	+	1269.36
Net revenue	+	1016.82

During the financial year the Government expects to receive £ 95 mn. from the sale of surplus war stores; but this capital consumption by the defence sector of the community we shall transfer to the expenditure side, as an offset to the corresponding item for the creation of defence capital. Trading services are estimated to give surplus receipts of £ 56 mn. (including the profit on the Crown Lands); but, characteristically, the losses of such trading services as make a loss is concealed, on the expenditure side, in the votes of many different Departments. The true picture is roughly as follows, the Post Office being regarded as a trading service to be included here; it should be remembered that the figures given cannot be calculated on correct business principles:

British Trading Services, 1947—8, £ mn.

Profit on the West African Produce Control Board	10.50
Profit on the Post Office (after allowing for work done by the P. O. for other departments)	21.53
Profit on Crown Lands	.95
Net profit on all other trading services (compounded of small profits and losses for chemicals, cotton, flax, hemp, jute, molasses, paper, plastics, rubber, silk, timber, wood, seeds, abrasives, refractories, railway sleepers etc.)	5.03
	38.01

[1]) Cf. T. Barna, "The British Purchase Tax", Openbare Financiën, 1946 no. 3.

Estimated running-down of stocks during year (mainly of wool — transferred to expenditure side as offset to Government capital formation)	50.00

Wireless licenses are estimated to yield £ 11 mn. This is best regarded as a charge made for a special service, and is offset against the cost of broadcasting under "Culture" on the expenditure side; for the annual BBC grant is specifically related to the receipts from licenses. "Receipts from sundry loans" are set down at £ 21 mn., and this item apparently covers both interest and repayments of principal on a variety of domestic and foreign loans. The Civil Estimates give, however, details of expected receipts to the total of over £ 61 mn., so the item is clearly not comprehensive. It appears to be of the same nature as an expenditure item "Advances to Allies", and is offset against it.

This leaves for consideration a final item of revenue, £ 270 mn. from miscellaneous sources. Of this, about £ 10 mn. can easily be traced, £ 7.2 mn. being the profit on the Mint — mainly arising from the conversion from silver to nickel coinage and from new issues of coin. Minor departments (such as the Patent Office and the Register of Sasines and Hornings) make small profits from the fees charged to the public. It is not worth while dividing these small items according to their economic effects; we will put down £ 25 mn. as genuinely "miscellaneous receipts". We then have left £ 245 mn. which is believed to consist mainly of "clawbacks", that is of the cancellation of sums issued by the Exchequer to official bodies in earlier years, but now found to be in excess of requirements. This is, so to speak, the financial working capital of the Armed Forces, now no longer required. Its cancellation has no economic effect except in reducing the debt burden; it should be regarded, therefore, as an operation on the National Debt which has no place in the ordinary Budget.

We have thus achieved a rationalized statement of revenue, as follows:

British Revenue, 1947—8, £ mn.

General taxes paid from the current income of individuals and firms:

Direct:	Income tax	1,152	
	Profits taxes (part)	75	
	Minor taxes	1	
	Market activity taxes	57	
Indirect:	Food taxes	— 276	
	Other indirect taxes	1,293	
			2,302

		2,302
Taxes which tend to be paid out of the flow of saving:		
Death duties	155	
Profits taxes (part)	67	
Post-war credits	— 70	
		152
Trading profits of State enterprises		38
Miscellaneous revenue		25
Total		2,517

We can now turn to the expenditure side, which will include, in addition to the Budget items, certain items transferred from the revenue side, and also the £ 330 mn. of War Damage compensation. This is a "transfer payment" in aid of the unlucky in war, just as unemployment assistance is a transfer payment in aid of those unfortunate enough to become unemployed. But it is a payment of a peculiar kind; to the extent of £ 270 mn., it is a payment in aid of the rebuilding of houses and other property, while the remaining £ 60 mn. relates to business stocks and private chattels. It may therefore be expected that a large part of this £ 330 mn. will be saved, either to restore the level of savings previously spent on making good war damage, or in readiness for future rebuilding.

The table below gives the structure of British expenditure, and is followed by notes showing the principal constituents of the items:

British expenditure, 1947—8, £ mn.

1. The Royal family and the political machine		2	
2. Central and general services		72	
3. The Law and its enforcement		31	
4. "Works Services"		30	
5. Cost of raising and collecting money		29	
Central services			164
6. Defence: Army, Navy and Air Force	941		
7. Residual civil items from the war	3	944	
8. Capital creation by the Services	45		
9. *Less* sale of war stores	—95	—50	
Defence			894
10. Culture and research (*less* wireless licence fees)		161	
11. Other Social services — administration, and provision of services in kind		52	
Social Services			213
			1271

		1271
12. International and Dominion responsibilities . . .	127	
13. Colonial responsibilities	13	
International		140
14. Trade services and controls — home trade	35	
15. — foreign trade . . .	5	
16. Labour services and controls	11	
17. Food control	15	
18. Maintenance of roads	21	
19. Civil aviation	4	
20. Town Planning	2	
Services mainly economic		93
21. *Subsidies to local authorities*		86
22. Transfers mainly to the poor, for consumption . .	360	
23. Transfers mainly to the rich, partly saved by the recipients	530	
24. War Damage transfers, partly saved by the recipients	330	
Transfers		1,220
25. *Credits granted abroad (net)*		6
26. Net civil capital formation	188	
27. *Less* running-down of trading stocks	—50	
Net Capital formation		138
TOTAL EXPENDITURE . .		2,952
Less deficit		— 435
Revenue (as above)		2,517

Deficit shown	—435
"Clawbacks"	+245
"Below the Line" items	+460
Surplus announced by Chancellor	+270

1. The Royal Family receives about £ 500,000; the rest is the cost of operation of the Houses of Parliament, the Privy Council, and the electoral machine, together with a few minor items.

2. This covers the Cabinet Offices and the Treasury, the Civil Service Commission (who recruit staff), such officials as the Auditor-General and the Paymaster General; the Registrar-General's office, the Ordnance Survey (or Mapping department), and many minor items. The largest items are, however, for certain services provided for Government departments whose cost cannot be split up between the departments without much trouble: the rents of Government buildings, stationery and printing (£ 9 mn.), the Central Office of Information (£ 3.5 mn.), Post Office

services (£ 20 mn.). The National Fire Service (£ 12 mn.) is also included here for lack of a better place to put it.

3. This consists mainly of the cost of the Police (£ 23 mn.) and the Prisons (£ 3 mn.)

4. Here we have the cost of the Ministry of Works (which looks after Government buildings, but also has responsibilities for temporary housing and for building materials), and the upkeep of Government property, including £ 10 mn. for local taxes.

5. This is the cost of the revenue work of the Inland Revenue and Customs and Excise departments, together with the cost of propaganda for National Savings.

7. Remaining costs of the evacuation of mothers and children during the war.

8. This can only be a rough estimate. The capital equipment of the Armed Forces is of two kinds; equipment having only a scrap value in other uses (such as battleships) and equipment (such as the land of airfields) with alternative civil uses. Both are here included at cost; but it is not easy to discover the changes in stocks of minor items of equipment. The item is made up of capital formation of the Navy (£ 21 mn.), the Air Force (£ 15 mn.) and the Army (£ 9 mn.).

10. The major items are grants to local Education Authorities (£ 108 mn.), teachers' pensions (£15 mn.), and the grant to Universities (£8 mn.). The cost of retraining ex-Servicemen is included here, and a number of minor items for research, including a part of the research undertaken on behalf of the Armed Forces. Most military research is, however, treated as having no civilian value and is included with the costs of defence.

11. The principal items are hospital and health services, and parts of the administrative costs of the Home Office, the Ministries of Health, National Insurance and Pensions, and the Assistance Board.

12. This includes the cost of the Foreign Office and of diplomatic establishments abroad (£ 5 mn.), £ 25 mn. for reconstruction in Burma, £ 20 mn. for the Control Office for Germany and Austria, and £ 71 mn. for relief imports into Germany (partly offset by exports). The cost of keeping our former „enemies" alive comes to a net total of £ 86 mn.

14. There are a number of small grants to assist industry, but most of this is the cost of administering the Board of Trade and the Ministries of Transport, Agriculture, and Fuel and Power.

21. These are the grants made to towns and country areas to assist them in providing local services.

22. This includes allowances to ex-Servicemen (£ 8 mn.), contribution to the Unemployment Insurance Fund (£ 27½ mn.), Family Allowances — paid for the second and subsequent children — (£ 61 mn.) and Pensions of all kinds (£ 238 mn.).

23. This is the interest on the National Debt.

25. No account is taken of the American and Canadian loans whose spending in fact relieves the Government of the necessity of borrowing within the country to cover their deficit.

26. The following table shows the major items segregated as undoubtedly of a capital nature: the "miscellaneous" item covers a number of positive and negative stock changes. Certain repayments of housing grants are also covered by that item. It is remarkable how high the capital costs for aviation are expected to be. This section does not necessarily involve new capital formation; it includes the cost (e.g.) of land and buildings already in existence, and bought from the private sector. The £ 138 mn. net capital formation may be compared with the £ 152 mn. taxes on gross saving.

Capital Expenditure borne on the British Budget, 1947—8, £ mn.
(Net of depreciation and maintenance)

Buildings:	Housing	60
	(£ 290 mn. is in addition borrowed through the Treasury)	
	Schools	22
	Public Offices	22
	Universities	4
Services etc.:	Water and Sewerage	2
	Land settlement and drainage	2
	Development areas	18
Assistance to Industry:	Agriculture (machinery etc.)	6
	Forestry	5
	Roads	6
	Other Inland transport	10
	Aviation	13
	Ships	3
	Post Office	4
	Production of groundnuts	4
	Cotton spinning	1.5
Miscellaneous items not classified		5·5
		188.0

It will be seen that the two dominant items in British expenditure are Defence and Transfers, which account this year for more than two-thirds of the total spent. The "International" section will become of minor importance when the drain to Germany ceases; the whole range of economic controls and services costs only £ 93 mn. The central services can probably not be reduced much below their present level. Education is expensive; the administration of the other social services is not a heavy burden considering the wide range of work they undertake. A

good deal of propaganda has appeared in the British press, in favour of tax reductions made possible by sweeping reductions in Government expenditure. It is evident that no attack on "bureaucracy" will yield large reductions; they could come about only through a reduction in the Armed Forces, or lower interest rates, or smaller pensions.

LA STRUCTURE DU BUDGET BRITANNIQUE 1947

RÉSUMÉ

Cet article essayera de refaire les comptes centrals du gouvernement britannique sous une forme intermédiaire entre l'illogique budget-sommaire et celui plus sain mais bien vite périmé du revenu national, paru dans le livre blanc. En prenant l'estimation du budget pour 1947—1948 on voit que l'impôt sur le revenu est l'impôt direct dominant, rapportant £ 1152 millions; d'autres impôts directs généraux n'y figurant que pour £ 133 millions. Les impôts indirects sont ajustés aux subsides et on constate que les matières premières de nécessité secondaire produisent £ 1269 millions (boissons alcooliques et tabac surtout) et que la taxe sur l'habillement est très minime, tandis que pour les vivres il est alloué un subside de net £ 276 millions. Environ £ 152 millions sont retirés des droits de succession, plus une partie des taxes sur les gains qui sont souvent payés de la montée régulière de l'épargne; on arrive à ce chiffre en tenant compte des restitutions de l'impôt sur le revenu qui sont souvent épargnées. Les profits commerciaux des entreprises de l'Etat sont évalués à £ 38 millions (contrairement à l'évaluation de £ 56 millions par le Ministre) qui néglige le service des P.T.T., mais par contre escompte une forte diminution des stocks. Le total des revenus est de £ 2517 millions.

Dans le passif, les comptes sont faits en conformité avec le but des dépenses mais pas d'après le département qui les réalise; le total se montant à £ 2952 millions. Les dépenses les plus importantes sont £ 894 millions pour la défense, £ 1220 millions pour les paiements de transfert; de ce dernier un montant de £ 360 millions pour prévoyance sociale (principalement les pensions), £ 530 millions pour la rente de la dette nationale et £ 330 millions pour dommages de guerre. Des lourdes dépenses „internationales" (£ 140 millions) sont en grande partie pour l'aide à l'Allemagne; les frais pour l'instruction sont élevés (£ 161 millions), mais l'administration de tous les autres services sociaux ainsi que les subventions des services en nature (comme les hospitaux) coûtent seulement £ 52 millions. Toute la gamme des services et contrôles économiques (y compris l'entretien des routes) ne coûte que £ 93 millions. Le capital net qui est couvert par le budget est de £ 138

millions (y compris £ 108 millions pour construction de maisons et £ 50 millions pour ladiminu tion des provisions). L'on peut donc en conclure qu'une diminution de „bureaucratie" ne contribuera pas beaucoup à l'abaissement des impôts. D'importants allégements ne peuvent être atteints que, par réduction des forces armées ou réduction des taux d'intérêts. D'après nos comptes les soi-disant surplus de £ 270 millions, dont parle le ministre se change en un déficit de £ 435 millions.

SOVIET BANKING SYSTEM

BY M. USOSKIN

Vice Chairman of State Bank of the USSR.

The Soviet Banking and credit system has developed together with the growth and consolidation of Socialist economics. It played an important role in the development and strengthening of the Socialist form of economy in its various stages.

The importance attached to the banking system in the construction of a Socialist society is shown by the fact that one of the first acts of the Great October Socialist Revolution was the nationalization of the banks and establishment of the State Bank.

Having taken in its hands the banking system and monopolized credit, the Soviet state placed the banks at the service of Socialism and fundamentally changed in principle the objects and functions of credit.

The Soviet credit system, based upon Socialist property and the Socialist method of economy, has utilized all the advantages of planned economy.

While being subject to the state plan, the Soviet banks àre at the same time themselves an important instrument in the fulfilment of economic plans. By their various financial operations the banks are called upon to further the development of Socialist economy and to control the work of enterprises and organizations.

In the USSR there is a strict dividing line between the activities of the banks that finance capital investments and the State Bank which carries out the functions of short-term crediting and settlement of accounts in the sphere of production and circulation of commodities.

Operations in financing and long-term crediting of construction in the USSR are entrusted to special state banks, namely:

The Industrial Bank which finances capital investments in state industry and transport;

The Trade Bank which finances state trading and credits cooperatives by granting them long-term loans;

The Agricultural Bank which finances state agricultural enterprises: state farms and machine and tractor stations and grants long-term credits for capital investments to collective farms, whose indivisible funds are kept as a rule with this bank.

Municipal Banks which finance municipal and housing construction.

In accordance with the Constitution of the USSR, the credit system is strictly centralized. Questions of credit, money circulation and banks are entirely under the jurisdiction of the Government of the USSR. All banks of the USSR — the State Bank and the special banks for financing capital investments — are state institutions of the Soviet Union as a whole and have their headquarters in the capital of the USSR — in Moscow. The appointment of chairman and members of the Board of the State Bank, and managers of the special banks are subject to the approval of the Council of Ministers of the USSR. The chairman of the Board of the State Bank is Deputy Minister of Finance of the USSR.

Concentration of the general direction of the entire credit system of the USSR in the hands of the Ministry of Finance ensures the unity of the Soviet financial system, so necessary in the conditions of the planned economy directed by the Socialist state.

The centralized nature and unity of the credit system of the USSR is conditioned by the laws of Soviet economy. Like all other big enterprises and business organizations, the banks belong to the state and are the property of the whole people; the banks are not run for private gain or enrichment; they serve the interests of the whole people.

All the activities of the banks are subject to the general state plan and are directed towards the development of industry, transport, agriculture, trade and other branches of economy. Thanks to the unity of the credit system and planned state direction, all the resources of the credit system are utilized most rationally in the interest of the development and consolidation of Socialist economy. By the use of all the levers of credit, the credit system, by methods peculiar to banks, controls the work of enterprises; this is a daily, systematic control exercised in the course of the financial operations in the banks; it is a control by means of the ruble which is of such great importance in the general system of state control in the USSR. This control is in the interests of all society, of the entire people, and not for the benefit of individuals or groups of people. Thus the banks in the USSR genuinely serve the interests of the whole people, of society as a whole.

The State Bank of the USSR has become one of the largest banking institutions in the world. Its network of branches exceeds 4,000; there is a branch of the State Bank in almost every administrative district, and there are many branches of the State Bank in such large cities as Moscow and Leningrad.

The work of all the institutions of the State Bank is directed by the Board of the State Bank through its offices in the capitals of the republics, territories and regions. The branches of the State Bank are under the control of these offices.

The turnover of the State Bank is enormous; sums running into hundreds of thousands of million rubles pass through the State Bank annually by way of settlement between economic and trading organizations, operations of the State budget, payments and receipts of cash, issue and collection of loans, foreign currency operations etc.

The immense scale of the financial operations of the State Bank is determined by the following three circumstances:

a) The State Bank is the only bank for short-term credits and settlements of accounts.

b) Economic or business organizations — industrial enterprises, trading organizations, produce purchasing centres, selling and supplies offices etc., — are not permitted to sell to each other goods or render services on credit: they must receive payment immediately they deliver the goods or render the services; the economic or business organizations can receive credits only in the Bank.

c) All economic and business organizations and institutions are obliged to perform their financial operations — make payments and receive money (with the exception of small cash transactions) — through the State Bank where they must also keep their money.

In accordance with this system, all settlements of accounts in the national economy are concentrated in the State Bank which is the sole settlements centre of the country and the custodian of all money reserves.

By concentrating all money reserves, the State Bank is in a position to render considerable credit assistance to various branches of the national economy by means of granting loans.

The State Bank has the monopoly right of issuing bank-notes and regulates the circulation of currency.

The wole activity of the State Bank is subject to state planning; the State Bank effects its operations on the basis of credit and cash plans approved by the Government of the USSR.

The credit and cash plans of the State Bank are drawn up with due regard to and on the basis of the production and financial plans of industry, agriculture, transport and trade.

The following are the main functions of the State Bank:

a) To keep in custody all money reserves of enterprises, organizations and institutions.

b) To effect all settlements between them.

c) To issue bank-notes and regulate the circulation of currency.

d) To grant short-term credits to enterprises and organizations.

e) To effect cash operations of the State budget.

f) To effect settlements in foreign trade, buy and sell foreign currency and precious metals.

The State Bank grants loans to and effects settlements of accounts and other financial operations for hundreds of thousands of its clients.

The forms of loan and settlement operations of the State Bank are distinguished by a number of special features arising from the Socialist nature of the economy of the USSR. Socialist ownership of the means of production prevails in the USSR, and the whole economic life in the country is directed and regulated by State plans which have the force of law. All the means of the various industrial trading, agricultural, transport, municipal and other enterprises and organizations belong to the State (i. e., they are the property of the whole people) or to cooperative association (cooperative and collective-farm property).

Enterprises and economic and businessorganizations are self-supporting bodies. This means that within definite limits fixed by plan the enterprise is endowed with operative independence and is a legal entity having at its disposal its own fixed and working capital placed at its disposal by the State. All the commodities produced by it are sold on the basis of contracts at fixed State prices; on the money realized from the sale of the commodities the enterprise can continue production and expand it out of its profits; from its receipts the enterprise pays taxes and part of the profits to the State, also covers its obligations to the State Bank. For the short-term loans granted to enterprises the State Bank charges interest at fixed rates.

Every enterprise can carry on its activities without interruption if it fulfils the plan for the output of production fixed for it, also the plan for the sale of the goods it produced and the plan for lowering production costs. In the event of non-fulfilment of these fixed plans, the enterprise will experience a shortage in means and financial difficulties since its expenditure depend upon its income.

The credit and settlements operations of the State Bank are directed towards furthering efficiency. In carrying out these operations the State Bank at the same time controls the financial operations of the economic or business organs, and controls also their fulfilment of the State plans and observance of financial discipline.

As was pointed out above, commercial credit is prohibited in business transactions between enterprises and organizations in the USSR. Consequently, goods cannot be sold against promissory notes or bills of exchange; there is therefore no circulation of bills of exchange in the USSR.

Cash settlements between enterprises are very limited, as payment by cash is permitted only in deals in the same city and in sums not exceeding 1,000 rubles. The overwhelming part of settlements between

enterprises for goods and services are effected through the State Bank. Such settlements for goods and services are made in the following way:

a) By the supplier drawing a bill on the purchaser and handed in to the bank for collection. This bill has to be accepted by the purchaser after which the bank will pay it from the account of the purchaser provided there is a sufficient balance to his credit. This form of settlement, called the acceptance form, is most widespread in the USSR.

b) By way of opening special accounts for payment of goods. In this form of settlement the supplier received against appropriate documents cash for his commodities in his branch of the State Bank paid out of the means of the purchaser kept on the above mentioned special account.

c) By way of mutual settlement between business organizations; these mutual settlements are chiefly effected in the Clearing Offices at the State Bank.

d) By checks and orders for payment; this form of settlement is applied only in local commodity circulation (i. e., in the same city).

In connection with the settlements effected by the various branches of the State Bank on vast territory of the Soviet Union, there is a need for mutual settlements arising from the collecting operations under the acceptance form of settlement, as well as in special accounts and money remittances. These mutual accounts are effected centrally by the head office of the State Bank in which everyone of its institutions has an account in connection with the inter branchturnover.

The State Bank opens credits on the security of goods. The suppliers having shipped their goods and handed over their bills for collection, receive from the State Bank a short-term credit to the extent of the cost of the goods shipped, (calculated in accordance with the planned production prices) plus the cost of freight and carriage of the goods to the purchaser. The purchaser of the goods may receive credit from the bank which will open a special account for payment to the supplier if such a mode of settlement has been arranged for.

A great part of the credits are allowed on the security of raw and other materials, fuel, commodities and ready goods the value of which exceeds the working capital at the disposal of the borrower, such loans being granted mainly in periods of seasonal accumulations of such goods as grain, cotton, cattle, beet, timber materials, flax, petroleum, fodder. Many bank loans are granted on the security of goods. Credits on the security of goods are also allowed to enterprises of heavy industry, but to a smaller extent. In these branches of industry credits are opened chiefly on the security of non-seasonal commodities and other material values. Credits on the security of seasonal stocks in trading and especially in heavy industry are of smaller significance.

As a rule, credits on the security of goods are opened only after a

verification of the goods on the spot. In granting a loan, the State Bank obtains priority before all other claimants in the event of a forced sale of the pledged goods.

The State Bank keeps a check on the goods placed as security until the loan is fully paid.

In granting credits, the State Bank receives from the clients an instrument which states the extent and terms of payment of each loan; in the event of the payment of a loan not being made by the stipulated date the State Bank may take steps to enforce settlement.

Credit limits for each economic organization are fixed quarterly in accordance with the credit plan of the State Bank separately for each of the scheduled articles — raw materials, fuel, etc.. Credits are granted only to the extent to which the plan for the operation in question is fulfilled; the credits are granted for the time necessary for the production or sale of the goods for which the loan is issued and in accordance with the economic plans.

If the enterprise fails to fulfil the plan, it will not receive the full amount of the credit provided for; delays in production or sale of the goods for which a credit has been granted, do not stop the bank from calling in the loans as they fall due for payment which stimulate the borrower to accelerate the turnover of goods and fulfil the economic plan.

By its credit operations the bank controls the fulfilment of plans and checks up the financial position of the economic organizations. For this purpose the bank receives monthly book-keeping reports from the enterprises, analyses their balance sheets, watched over the utilization of the working capital and checks up the profitability of the operations of the enterprises. Those which show a loss or insufficient working capital do not, as a rule, receive credits from the State Bank.

In carrying out the financial operations and controlling the work of its clients, the bank furthers the fulfilment of state plans, the growth of accumulations and is strengthening business accountancy and the finances of economic organizations.

CHINA'S FIRST POST-WAR BUDGET

BY Dr A. ROMAN

Chief, Reports Division U.N.R.R.A.

The first post-war year, 1946, did not solve any of the major financial problems of China. This is particularly true in regard to public finance, the study of which throws considerable light on many of the economic and political difficulties under which the country is laboring.[1])

EXPENDITURES

The budgetary position of the Chinese government steadily deteriorated in the course of 1946. It was estimated that expenditures for the year will amount to CN $ 2,525 billion [2]); actual expenditures, however, reached CN $ 5,500 billion, a discrepancy of 120 percent. To evaluate these figures, it is necessary to remember that the wholesale price index in Shanghai rose from 191,428 in January 1946 to 971,310 in December 1946, using 1936 as the base. In fact, by deflating actual expenditures by the average 1946 wholesale price index, it appears that total expenditures in 1946 were about the same as in 1934.

Reflecting the conditions of civil war, military expenditures absorbed about 70 percent of the total. Only 5 percent of total expenditures were for relief and rehabilitation.

In interpreting official statements regarding the main categories of expenditures, it should be remembered that the Chinese budgetary system at no time reached a high degree of accuracy, and under the impact of war requirements and most serious inflation, the official figures on government expenditures and revenue have become nothing more than rough estimates. Year to year comparison of the different category of expenditures is rendered difficult by the fact that these do not appear under the same heading every year, i. e., military expenditures have often been classified in non-military categories. Moreover, as the components of each category of expenditures

[1]) No attempt is made in this article to analyze government finance in the areas under Communist control - a subject on which little information is available.

[2]) The following were the official exchange rates prevailing in 1946: Effective March 4. CN $ 2,020— U.S. $ 1; as of August 19, CN $ 3,350— U.S. $ 1.

are not known to the public, there is no way of determining the comparability of reports for successive years.

REVENUES

The revenue side of the 1946 budget throws light on the nation's unhealthy economic condition, inasmuch as only 33 percent of total expenditures was covered by non-borrowed revenues. 21 percent was derived from taxation; 9 percent was covered by the sale of enemy properties and raw materials, and 3 percent came from miscellaneous sources. The deficit was met by borrowing from the government banks.

The integration of the taxation system introduced by the Japanese in Formosa, Manchuria and Occupied China into the system developed by the National Government in Free China was considered as an important task to be undertaken in the field of public finance following the cessation of the war. In particular, it was hoped that efforts will be made to introduce the system of direct taxation throughout China, thus increasing the nation's taxing capacity. The existence of civil war and the lack of trained personnel, however, has aggravated the difficulties of introducing an effective system of fiscal administration. Thus indirect taxes remained the most important source of tax revenue.

Direct Taxes

Direct taxes represent a new feature in Chinese fiscal policy. The first direct tax to be collected was the income tax, introduced in 1936. The excess profits tax was first collected in 1939 and the inheritance tax in 1940. In 1940 and 1942, respectively, the stamp tax and the business tax were added to the list of direct taxes. All these taxes are collected by the Central Government. There are two additional direct taxes: the land tax, which has existed in China for centuries, and the deeds tax, both collected by the local governments. In the inforcement of direct taxes only a beginning was made at the outbreak of the Sino-Japanese hostilities, in July 1937, with the result that during the war they were collected only in unoccupied China.

In 1946 direct taxes collected by the Central Government represented only 4 percent of the budget. The share of the different categories of direct taxes in total tax receipts (which, as pointed out above, made up 21 percent of total expenditures) was approximately as follows: land tax, 6.3 percent; business tax, 5.2 percent; stamp tax, 4.5 percent; income tax, 1.5 percent; excess profits tax, 1.5 percent; inheritance tax, 0.2 percent.

Reports received on a country-wide basis and interviews with tax officials indicate that in 1946 only in Shanghai were serious efforts made to collect direct taxes. In the rest of the country, tax officials acquiesced in the passive resistance maintained by the population

toward these taxes. In a country where two-thirds of the population is engaged in farming, with only few above the subsistence level, where modern accounting methods are hardly known, and the system of iscal administration is most inadequate, no important changes may be expected in respect to the role of direct taxes. This remark does not hold true with regard to the land tax.

The land tax. In face of half-hearted attempts to enforce the collection of the relatively new forms of direct taxes, no effort was spared to press the maximum collection of land taxes in kind. In view of the rapid advance of commodity prices in the course of the war, the actual value of the land tax collected in cash was rapidly decreasing in proportion to the rise of the prices of agricultural products. Thus in the spring of 1941, the Kuomintang Central Executive Committee decided to revert to the ancient Chinese custom of collecting the land tax in kind.

The land tax in kind, which was originally introduced as a wartime financial measure, was suspended on 2 September 1946 for one year: for formerly occupied areas from 1 October 1945 to 30 September 1946, and for areas of "Free China" from 1 October 1946 to 30 September 1947[1]). On 19 May 1946, however, the Minister of Food announced that in accordance with a decision of the Second Plenary Session of the Central Executive Committee of the Kuomintang, the collection of Land Tax in kind will be resumed beginning from 1 July 1946. This decision was followed by the "Emergency Measures for the Collection of Land Tax and Food", voted at the National Finance and Food Conference held in June. The resolution provided that the collection of land tax in kind in 25 provinces and five special municipalities would be resumed in the 1946 crop year, adding that "in order to supply the army with food and to meet other local demands, other collection and borrowing of foodstuffs for the army will also take place according to local circumstances".

The reintroduction of land tax in kind met with severe criticism. One of the arguments voiced against its resumption was that although the burden of land tax also falls on farm owners and rich farmers, by far the larger portion falls on the petty farmers and farm tenants; the landlords can easily shift the tax burden to the poor by raising rents and crop collections. Furthermore, the men who carry piculs of rice and wheat to the collection stations under the land tax bureau, usually situated many miles from their homes, are all petty farmers and farm tenants who once rendered many "voluntary services" to

---

[1]) In 1941 the rate was fixed in terms of the cash payment of the tax collectable that year, i.e., two shih tou (1 shih tou — 2.64 American gallon) of rice for CN $ 1. In the following year the rate was doubled.

their landlords. The strongest argument was that while the Chinese people were willing to permit the collection of land tax in kind and other collections for army food when China was fighting a life-and-death struggle against the enemy, they are most unwilling to permit the collection for the undeclared civil war.

Reports received from all parts of China throughout the past year indicated that the land tax in kind was threatening the livelihood of farmers. The reason for this was not the rate at which the official land tax is being levied, but the variety of surcharges collected illegally on the provincial and county level. It has been estimated that these surcharges sometimes added up to several times the official land tax.

In Honan Province, for instance, the land tax in kind has oftentimes been collected in excess of the assessed amount, by reason of special assessments at irregular intervals, as the result of pressure of local commanders on the hsien (county) officials. In Hopeh Province, the land tax reportedly has fallen into disuse over a large part of the region on account of the shifting character of the civil war. Farmers in Anhwei Province have been paying, in addition to the official land tax in kind, a supplementary tax in kind or cash for the maintenance of officers of the local and provincial governments. An especially oppressive feature of the land tax is its collection in advance, the so-called „borrowing of rice", particularly for military consumption. It is no wonder, therefore, that the collection of these levies often breeds armed resistance by the farmers and particularly by tenant farmers, who in addition to land tax must pay high rent.

Critics of the land tax point to the fact that while it imposes serious hardship on the farmers, in 1946 it represented only about 1.3 percent of the total budget.

Reallocation of Revenue from Direct Taxes. The National Budgetary Conference called by the Ministry of Finance last June revised the system of apportionment of the different categories of tax revenue between the central, provincial and local governments.

Since the establishment of the National Government of China in 1926, the system of allocation of revenue was changed three times. Before 1941, there existed three gradations, i.e., the central, the provincial and the local governments. From 1942 to 1946, there were only two gradations — the central and the local. In July 1946, the system of three gradations was reintroduced.

In the first period, the central, provincial and local governments each had their assigned revenues. In the second period, definite revenues were allotted to the local governments, but those formerly assigned to the provincial government were apportioned to the central government, and all provincial expenses were drawn from the National

Treasury. At the present time, once more the central, provincial and local governments have their own sources of revenues. Under the prevailing system, the Central Government retains 100 percent of the income tax, 100 percent of the excess profits tax and stamp tax, as well as 30 percent of the land tax, 55 percent of the inheritance tax and 30 percent of the business tax. The only sources of revenue of the provincial governments are 20 percent of the land tax and 50 percent of the business tax. The hsien governments are assigned 100 percent of the deeds tax, 50 percent of the land tax, 30 percent of the inheritance tax. Special municipalities may collect 15 percent of the inheritance tax and 20 percent of the business tax. The provincial and the hsien governments cannot introduce new taxes without the permission of the Central Government. If the revenues collected are insufficient, the province or hsien may either apply for a grant to the National Treasury or must reduce their expenditures.

In addition to the national taxes, the counties and special municipalities collect their own direct taxes, among others, a house rent tax, building tax, business license tax, feast and recreation tax and reconstruction tax.

Analysis of the 1946 budget of the provincial governments indicate that funds at the disposal of the provinces were far from adequate. The most depressing feature of the provincial budgets was the inadequacy of funds at the disposal of the Bureaus of Reconstruction (one of the four bureaus of the provincial governments). In view of the poor returns from the collection of existing taxes, efforts had been made by the provincial and hsien governments to introduce new taxes, but this required the consent of the National Government. Moreover, introduction of new taxes would be unrealistic when the old ones can hardly be collected. The only other avenue at the disposal of provincial or county governments when the revenues are insufficient, is to apply for grants to the National Treasury. In view of its most stringent financial situation, the National Government in 1946 was reluctant to make such grants, as a result of which rehabilitation plans to a large extent remained on paper.

Indirect Taxes

Indirect taxes remained the backbone of the Chinese tax system throughout 1946. The three important categories of indirect taxes in China are the consolidated tax, customs duties and salt tax. Chinese economists agree that insofar as these taxes affect the prices of commodities in general consumption, they place an increased burden on the low, rather than the high income groups. This is particularly true with regard to the salt tax, salt being a primary necessity of life.

Consolidated tax. From 1937 to 1941, the consolidated tax was either second or third among China's taxes as a revenue producer. In 1946, it was still the most important source of revenue, having represented 33 percent of total revenue from taxation. The consolidated tax is an excise tax, which in 1946 was levied on the following commodities: cotton, yarn, wheat flour, cement, foreign wines, sugar, tea, fur, matches, cigarettes, foreign-made tobacco, paper and metal foil, spirits, aerated water, bamboo and timber, porcelain and chinaware, native tobacco, native wine and mining products.

There was frequent protestation last year on the part of industrialists to revise the rate of certain consolidated taxes. Representatives of the cigarette industry made appeals to reduce the rate on cigarettes, which in 1946 amounted to 100 percent. They asserted that the heavy tax on their product has been responsible for the fact that domestic cigarettes cannot compete with imported brands, with the result that domestic cigarette factories must close down. Exporters claimed that the consolidated tax on tea interferes with the competitive position of Chinese tea in foreign markets.

Customs duties. In pre-war years, customs duties were one of the most important sources of revenue of the Chinese Government. Annual customs collection in 1934—36 constituted about 40 percent of the total national revenue. With Japan's seizure of the coastal provinces, customs revenue suffered a marked decline. In 1946 it comprised only 26 percent of total tax revenues.

The Chinese Customs Law authorizes the Customs Appraisal Department to assess the value of imported goods at either invoice value or open market value, whichever is higher. The prevailing practice has become to impose the duty on the basis of open market prices, causing the increase of the cost of newly imported goods beyond what they otherwise would be, and resulted in strong representation on the part of trade organizations. The formula applied since 18 October 1945 (Customs Notification No. 83) decreed that the duty-paying value of any import liable to an ad valorem rate of duty shall be determined on the basis of the wholesale market value of the goods in local currency at the port of importation. This latter shall be considered to be higher than the duty-paying value by —

(a) The amount of the duty on the goods, and

(b) 7 percent of the duty-paying value of the goods.

Smuggling, which in the course of 1946 has reached alarming proportions, deprives the Customs Administration of a substantial part of its revenue. Before the was, the Customs had a fleet of eight preventive vessels patrolling the waters, but these have become obsolete because of long years of neglect. As a result, Customs preventive officers can

only exercise their functions along the shore while smugglers are active under cover of night and carry boatloads of taxable goods to the shore without being detected by patrolling Customs officers. Illegal trade between Canton and the area surrounding it and Hongkong, in particular, has reached unprecedented proportions. The main items entering Canton from Hongkong are cigarettes, textiles, cotton, and flour, and from Canton to Hongkong, wolfram.

In September 1946 exports duties were at last abolished. Export duties in China were not justified as a revenue raising measure. Revenue from export duties has always been small, absolutely and relatively. The average export duty collected in the years 1932—36 amounted to only about 6 percent of the total Maritime Customs revenue. As China does not enjoy a monopoly of any of its important export products, and since she has lost her former advantage as a country of low production costs, export duties only added to the price of her exports and rendered competition more difficult.

Salt Revenue. Next in importance to the Customs revenue from the standpoint of Government finance was the salt tax in the pre-war years. In 1934—35, collections from salt revenue constituted about 25.8 percent of total revenue receipts during the year. In 1946 salt taxes represented 19 percent of total tax receipts.

The Salt Tax up to 1942 was a tax on the use and consumption of salt. In the spring of 1942, it became a state monopoly and control was extended to its production, and a monopoly profit was collected in lieu of tax. In the spring of 1945, the system of state monopoly was discontinued, and salt has again become an article of taxation.

For centuries, the duty rate on salt has varied not only in different districts, but also in different sections of the same district. In addition to the duty proper various surtaxes and extra charges on salt have been levied. The Wartime Surtax and the Surtax for Army Food and Fodder Allowance levied from 1943 to 1945 were abolished in 1946.

Proceeds from the Sale of Alien Property

China at the end of the war fell heir to former Japanese and German-owned property, including factories, buildings and raw materials. The majority of the factories was placed under government ownership and management. The government's announced objective is to return these properties to private enterprise, in due course, but it maintains that for the time being, it would be impossible to dispose of them advantageously to private interests. The Alien Property Administration was set up to take charge of the sale of enemy assets. This organization, which was frequently attacked for the manner in which it handled the disposal

of enemy property, has never published its returns from the sale of property. While estimates on the total proceeds from such sales appeared periodically in the press, they were too vague and contradictory to be quoted. It is an established fact, however, that sales of enemy property constitud less than 9 percent of non-borrowed revenue in 1946, as compared with the official estimate of 33 percent in the early part of 1946.

Proceeds from the sale of enemy property is a non-recurrent item and therefore cannot be looked upon as a continuous source of revenue. Moreover, its use as means to finance current expenditures rather than as an investment is a questionable practice.

Revenue from Public Business Enterprises

Most important among government controlled enterprises taken over from the Japanese is the China Textile Industrial Corporation, which arose from the merger of some forty cotton mills. This and all other corporations operated by the government must turn over their profit to the Treasury. Expectations that government controlled corporations, the number of which is increasing rapidly in post-war China, will yield substantial revenues to the Treasury, were unsubstantiated, inasmuch as they contributed less than one percent to revenue from non-borrowed sources.

Deficit

The gap between revenues and expenditures in 1946 amounted to CN $ 3.6 trillion, or 64 percent of total expenditures, and was covered by borrowing from the government banks. The inflationary pressure on the currency was therefore inevitable. Recourse to the printing press to the, extent it was done in 1946, could have been avoided, had the Government attempted to balance its budget by utilizing in addition to revenues, the *new* saving of individuals and institutions. Under the inflationary conditions, however, results from interesting the public in savings campaigns and bond-buying movements remained negligible. Obviously, there is no attraction in fixed investments at moderate interest rates as long as the price level rises at the rate. of approximately 10 percent per month, and the open market interest rate is about 300 percent per annum, as was the case throughout 1946. Unfortunately, under the prevailing raw material shortages, the continuation of the civil war, and the resulting economic and political prospects, it was not possible in 1946 to match the increase in money in circulation with a corresponding increase in output, and therefore the inflationary situation, brought about by the enormous deficit, deteriorated.

Future Trends

It was officially estimated in the early part of 1947 that expenditures for the year will amount to CN $ 9,320 billion, of which military expenditures were to constitute 40 percent. Revenues were estimated to amount to CN $ 7,000 billion. According to a statement of the Ministry of Finance in May 1947, the original budget estimates have become out of date. As of May 1947, estimated expenditures for 1947 were to amount CN $ 18 trillion. From the Ministry of Finance the public learned that there were, as of that date, about five million men in the armed forces on the Government's payroll whose wages alone required about CN $ 280 billion per month. In view of the fact that the civil war is continuing unabated, it is reasonable to expect that a future upward adjustment will become necessary.

At the time the Minister of Finance made his revised budget estimate public, he expressed hope that it may prove possible to float a domestic loan of U. S. $ 400.000.000, equivalent to about CN $ 4.8 trillion. He was also optimistic regarding increasing the revenue by raising of tax rates and speeding up the sale of enemy property. Subsequent events showed that the public evinced little interest in the new loan issue. As to the increased tax returns from higher tax rates, it is more than doubtful that the revision of tax rates could keep pace with the steep rise of prices and wages. As to the sale of alien property, there is little entrepreneurial spirit left among private capitalists, nor do they have the necessary capital. The main deterrent to private initiative is the unpredictability of prices and wages.

The civil war in China makes any budget estimates highly hypothetical. When campaings are as uncertain as they are in China today with the military picture shifting from month to month, it is indeed difficult to budget a war. Reverses and losses of territory may necessitate increased military outlays and also cause a reduction in revenue because of taxable territory lost. Conversely, capture of additional territory upon which taxes can be levied may increase income. Perhaps the greatest obstacle in drawing up a budget is the certainty that the currency will, by the end of 1947, be more greatly inflated. The CN $ 400 billion set aside as a reserve will undoubtedly look extremely small by the end of the year. The only factor that will help the Government to avoid bankruptcy is that a large part of the anticipated tax revenue is collected in the form of tax in kind. The outstanding fact about China's post-war public finance is that it represents a political rather than an economic problem — it cannot be placed on a sound basis as long as the civil war continues.

PREMIER BUDGET DE LA CHINE APRÈS LA GUERRE

RÉSUMÉ

Dans le courant de 1946 le budget du gouvernement chinois s'empirait de plus en plus. Les dépenses réelles se montaient à $ chinois 5.500.— milliards comparés à $ chinois 2.525 milliards (l'index de gros à Shangai montait de 191.428 en janvier 1946 à 971.310 en décembre 1946 en prenant 1936 comme base). Les dépenses militaires engloutissaient 70 % du total tandis que seulement 5 % restaient disponibles pour les secours et les réparations.

Seulement 33 % des dépenses totales étaient couvertes par des revenus autre que des emprunts c'est à dire 21 % étaient retirés d'impôts, 9 % étaient couverts par la vente des biens ennemis et matières premières et 3 % provenaient d'autres sources.

La combination du système d'imposition qui a été introduite par les Japonais à Formosa, en Mandjourie et la Chine occupée et le système développé par le gouvernement national dans la Chine libre n'était pas encore parachevé en 1946. Les plans pour faire admettre le système d'impositions directes dans toute la Chine sont également restés sur le papier, et les impôts indirects demeuraient la principale source des revenus fiscaux. Dans la période de 1936 à 1942 on a levé l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les gains de guerre, droits de succession, droits de timbres et impôts sur le chiffre d'affaires, mais en 1946 les impôts directs ne couvraient que 4 % du budget. Dans un pays où les 2/3 des habitants s'occupent d'agriculture dont quelques uns seulement peuvent mettre de côté quelque chose, et où l'administration fiscale est des plus misérables, on ne peut guère attendre de changements radicaux dans le rôle que jouent les impôts directs. Vis à vis d'indécises tentatives pour maintenir la perception des formes nouvelles d'imposition directe, tous les efforts ont été faits pour récupérer en nature un maximum de l'impôt foncier. Suivant les rapports venant en 1946 de tous les points de la Chine, l'impôt foncier menaçait l'existence des paysans.

Pendant toute l'année 1946 les impôts indirects restaient la cheville ouvrière du système fiscal chinois, c'est à dire l'impôt consolidé, les droits de douane et l'impôt sur le sel. L'impôt consolidé représentait 33 % du produit total des impôts et a été levé en 1946 sur le coton, fil de coton, farine de froment, ciment, vins étrangers, sucre, thé et environ 12 autres articles. Les fabricants chinois avaient protesté contre le tarif élevé des impôts consolidés et avancé que cela rendait difficile la concurrence aux produits finis chinois. Dans les années d'avant guerre les droits de douane se montaient à environ 40 % du revenu national contre 26 % en 1946. La fraude, qui prenait une extension

inquiétante en 1946, avait une part importante dans cette diminution. L'impôt sur le sel rapportait 19 % de tous les revenus fiscaux.

A la fin de la guerre, des biens jusqu'alors japonais et allemands ont été alloués à la Chine. A l'encontre des attentes optimistes, la vente des biens ennemis ne rapportaient même pas 9 % du total du revenu non emprunt. Les revenus des services publics étaient également une déception.

La différence entre revenus et dépenses en 1946 se montait à $ chinois 3.6 trillions ou 64 % des dépenses totales, cette différence étant couverte par des emprunts des banques gouvernementales. Les tentatives du gouvernement pour gagner le public à des campagnes d'épargne et à l'achat des certificats d'épargne échouaient. La pénurie persistante de matières premières et la continuation de la guerre civile rendaient impossible d'équilibrer l'augmentation de la monnaie en circulation par une augmentation correspondante de la production; et ainsi l'état d'inflation causé par le déficit énorme s'aggravait encore davantage. Le fait le plus évident dans les finances publiques chinoises d'après guerre est qu'elles forment un problème politique plutôt qu'économique. Une base saine n'est pas possible tant que la guerre civile continue.

BOEKBESPREKINGEN/CRITICS/CRITIQUES

Ir H. Vos. Eenige quantitatieve onderzoekingen over de betrekkingen tusschen overheidsfinanciën en volkshuishouding. Haarlem, Erven F. Boon N.V., 1946

Het doel van deze studie is den invloed te toonen van de plaats van de overheidshuishouding en haar aandeel in het economisch leven. Het is aanstonds duidelijk, dat de progressieve belastingheffing tot gevolg heeft, dat gelden worden weggenomen bij welgestelden, en dat deze gelden via de overheidskassen o. a. naar minvermogenden gaan, niet alleen in den vorm van steun e. d. doch ook in den vorm van gratis onderwijs, enz. Het probleem wordt echter op deze wijze zeer onvoldoende gesteld. Immers ook welgestelden genieten geldinkomen uit de overheidskassen, b.v. rente van staatsobligaties. Of om het vraagstuk breeder op te vatten: elke categorie van inkomenstrekkers geniet van de diensten welke de overheid aan de bevolking bewijst; voor de eene categorie zal dit meer zijn dan voor de andere. Men kan het derhalve ook aldus zeggen: niet alleen de belastingheffing heeft een herverdeeling van de inkomens tengevolge, doch ook de besteding van die gelden, ook de overheids*uitgaven*. Het is juist dit tweeërlei gezichtspunt dat Ir. Vos — onze huidige Minister van Verkeer — in deze studie zoo scherp naar voren brengt, derhalve het *gezamenlijk* resultaat van heffing en besteding kan slechts inzicht verschaffen in de wijzigingen welke in de individueele inkomens intreden tengevolge van het optreden van de overheid.

Teneinde dit inzicht bij te brengen heeft de schrijver een zeer omvangrijke studie doen verschijnen. Hij behandelt daarin de inkomsten en uitgaven van de Nederlandsche overheid in de jaren 1935 en 1936 en hij toont aan hoe deze inkomsten en uitgaven hebben ingegrepen in de inkomens van een zevental categorieën van inkomenstrekkers (zie hierna in de tabel 87).

De studie is niet alleen omvangrijk geworden omdat hierin niet minder dan een 90-tal tabellen en een 14-tal grafieken zijn verwerkt, doch ook omdat de schrijver tal van problemen heeft moeten behandelen welke met zijn onderwerp rechtstreeks verband hielden en omtrent

welke hij mededeelt hoe hij deze heeft opgevat; ik denk b.v. aan de berekening van het nationale inkomen, aan de verdeeling van de gezinnen naar de gezinsinkomsten (want hij beschouwt terecht het gezinsinkomen als een „consumers unit''), aan een indeeling van de uitgaven, enz. De omvang van dit werk is echter allerminst een aanwijzing van de hoeveelheid tijd welke de schrijver aan de samenstelling van dit geschrift wel heeft moeten besteden, want telkens opnieuw legt hij verantwoording af van de knoopen welke hij heeft moeten doorhakken en van de omvangrijke becijferingen welke behoorden plaats te hebben, vóórdat hij een tabel kon afsluiten. Men kan zich moeilijk een juisten indruk vormen van de zeer omvangrijke berekeningen welke aan dit geschrift ten grondslag liggen. Alleen reeds om deze reden zou hij aanspraak mogen maken op onze hulde en erkentelijkheid, doch hiervoor bestaat des te meer reden omdat hij de stof zoo gedegen heeft behandeld en ons een inzicht heeft gegeven in de orde van grootte van datgene waarover wij tot dusverre wel eens onze gedachten hebben laten gaan, doch waarover wij niet goed waren ingelicht.

Uit het vervolg van deze bespreking zal blijken dat ik op sommige punten critiek heb of afwijkend oordeel. Zulks doet echter niets af aan de waardeering welke ik voor den grooten arbeid van den schrijver en voor zijn resultaten heb. Wellicht doe ik het verstandigst met eerst even enkele van de resultaten waartoe hij is gekomen, mede te deelen.

Met betrekking tot den invloed van de belastingen op de inkomensverdeeling heeft hij den druk berekend van alle belastingen tezamen in procenten van het inkomen. Onder „druk'' verstaat hij dan het percentage van het gezinsinkomen in geld en in natura, vóórdat de belastingen zijn betaald, doch zonder dat in dit inkomen de waarde van de door de overheid verstrekte *diensten* is begrepen (blz. 101). Terloops merk ik op dat het eigenlijk niet juist is om op deze wijze den „druk'' aan te geven, omdat hierbij worden veronachtzaamd de diensten welke de overheid ons voor onze belastinggelden teruggeeft; zie terzake uitvoeriger o. a. Schendstok „Enige economische grondslagen voor de belastingpolitiek'' (1939), hoofdstukken II en III.

Het resultaat van deze berekeningen wordt neergelegd in tabel 56, aangevende den druk van alle belastingen te zamen in procenten van het inkomen in 1935/'36; deze tabel is verwerkt in de hierachter op te nemen tabel 87 en wel in de kolommen 1 en 5. Kortheidshalve moge ik daarnaar verwijzen.

Het valt hierbij op, dat de druk in de laagste groepen van het gezinsinkomen niet erg varieert. Dit vindt zijn oorzaak in den druk van eenige degressieve heffingen welke in 1935 en 1936 in belangrijke mate werden geheven en welker invloed op dit oogenblik veel geringer is. Men kan

den bedoelden, in 1935 en 1936 voorgekomen, druk aflezen uit tabel 58 welke ik hieronder, eenigszins verkort, laat volgen.

Tabel 58

Druk van enige degressieve heffingen ten opzichte van het totaal

Inkomensgroep	Druk van *alle* belastingen	Druk der degressieve rechten + rijwielbelasting	Druk zonder degressieve rechten en rijwielbelasting
I	12,5	3,9	8,6
II	12,9	3,1	9,8
III	13,8	2,6	11,2
IV	15,3	2,1	13,2
V	18,3	1,8	16,5
VI	23,1	1,4	21,7
VII	32,2	0,9	31,3

Zonder deze (zes) degressief drukkende belastingen zou dus het beeld van den belastingdruk in Nederland in 1935/'36 in sociaal opzicht aanmerkelijk gunstiger zijn geweest.

Met betrekking tot de uitgaven van de overheid zij in de allereerste plaats opgemerkt dat de schrijver deze uit de *rekeningen* over de jaren 1935 en 1936 heeft verwerkt in een 6-tal groote groepen; terloops zij aangeteekend dat alleen reeds deze groepeering een omvangrijken arbeid moet hebben medegebracht. Deze groepen zijn:

a. uitgaven voor algemeen bestuur,
b. uitgaven voor defensie,
c. uitgaven voor rente en aflossing, voorzoover niet in andere rubrieken begrepen (schuldendienst),
d. uitgaven voor economische werkzaamheid,
e. uitgaven voor sociale diensten,
f. uitgaven voor onderwijs (cultureele diensten).

Hij heeft het totaal-bedrag van de uitgaven niet alleen bepaald voor het rijk, doch ook voor de provincies en voor de gemeenten; de waterschappen zijn derhalve buiten beschouwing gebleven, doch deze kunnen op het totaal resultaat weinig invloed hebben.

De schrijver heeft nu trachten uit te zoeken welk gedeelte van de overheidsuitgaven ten goede is gekomen aan elk van de zeven categorieën van gezinnen welke hij heeft ingedeeld naar de grootte van het inkomen (zie kolom 1 van tabel 87). Men kan ten aanzien van de „toerekening" van deze uitgaven aan de verschillende gezinsgroepen critiek uitoefenen; op een enkel onderdeel zal ik dit hierna nog doen, doch dit is zeker, dat het eindresultaat ook bij een andere wijze van „toerekening" geen groote verschillen zal kunnen geven.

Vos beperkt zich tot den gewonen dienst; dat dit terecht geschiedt, zal ik hierna nog even toelichten. Daar deze dienst in de jaren 1935 en 1936, echte crisisjaren, een tekort heeft vertoond, brengt dit mede dat de uitgaven over deze twee jaren hooger zijn dan de ontvangsten. Derhalve wordt ook in totaal aan de individuen meer toegerekend dan zij aan belastingen hebben betaald, hetgeen duidelijk tot uiting komt in de hierna af te drukken tabel 87 (zie + 4,4 in kolom 9 onderaan).

Thans volgt hier tabel 83, waaruit blijkt hoeveel in procenten elk van de inkomensgroepen van de overheidswerkzaamheden heeft geprofiteerd.

Tabel 83

Toerekening der overheidsuitgaven aan de gezinsgroepen
(beteekenis der uitgavengroepen in % van het inkomen)

Uitgavengroepen	Gezinsgroepen							Totaal der gezinnen	Buiten gezinsverband	Algemeen totaal
	I	II	III	IV	V	VI	VII			
A. Algemeen bestuur	3,5									
B. Defensie	1,9									
C. Schuldendienst .	2,5	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4
D. Economische diensten	2,5									
E. Sociale diensten .	33,7	26,4	4,9	1,7	0,2	0,1	0,0	7,1	6,7	7,0
F. Onderwijs	13,9	8,2	5,4	5,2	4,7	2,8	1,2	5,2	1,5	4,9
Totaal	57,9	45,0	20,7	17,3	15,3	13,3	11,6	22,7	18,6	22,3

Dat speciaal de laagste inkomensgroepen profijt hebben getrokken van het optreden van de overheid, spruit vooral voort uit de vele sociale diensten welke de overheid, uiteraard in het bijzonder voor deze groepen van de bevolking, heeft verricht; men denke slechts aan de sociale voorzieningen, aan steun, enz. en aan het ten deele gratis verstrekken van het onderwijs.

De bovenstaande tabel 83 bevat zoowel de inkomens in *geld* welke aan de verschillende groepen zijn ten goede gekomen, als de kostprijzen van de diensten welke te haren behoeve zijn verricht. Vos heeft nog eens afzonderlijk uitgerekend welk geldinkomen elk van de zeven gezinsgroepen van de overheid heeft genoten en welke de „kostprijs" is van de diensten die aan deze groepen zijn ten goede gekomen. Dit volgt uit tabel 85.

Dat ook de hoogste gezinsgroepen inkomsten in geld van de overheid hebben verkregen, vloeit voort uit de rente van de overheidsleeningen. Dit is een vrij ingewikkelde geschiedenis, omdat Vos terecht heeft geredeneerd dat eigenlijk deze rente — evenals de aflossingen — moet worden verdeeld over de andere vijf categorieën van overheidsuitgaven. Hij gaat daarbij uit van het standpunt dat de overheid leent voor

Tabel 85

Splitsing van het inkomen uit overheidsuitgaven naar inkomen in geld, begrepen in het basisinkomen, en inkomen in diensten niet daarin begrepen

Omschrijving	Gezinsgroepen							Totaal der gezinnen	Buiten gezinsverband	Algemeen totaal
	I	II	III	IV	V	VI	VII			
Totaal in % van het basisinkomen in diensten	31,0	23,5	16,4	15,1	14,1	12,0	10,3	16,3	11,8	15,8
Totaal in % van het basisinkomen in geld	27,0	21,5	4,3	2,2	1,3	1,3	1,3	6,4	6,8	6,5
Algemeen totaal . .	58,0	45,0	20,7	17,3	15,3	13,3	11,6	22,7	18,6	22,3

bepaalde werkzaamheden en dat de rente en de aflossing dan ook moeten komen en laste van deze groep van overheidsuitgaven. Het was hem echter ondoenlijk om de totale rente op deze wijze om te slaan over de vijf andere groepen, zoodat er een restant overblijft dat in groep *c* is gehandhaafd (hierop wordt hieronder teruggekomen).

Tabel 87 geeft het eindresultaat van de overheidswerkzaamheden voor de onderscheidene gezinsgroepen, wederom in procenten van het basisinkomen.

Tabel 87

Resultaat der overheidswerkzaamheden voor de onderscheiden gezinsgroepen (in % van het basisinkomen)

Inkomensgroep No. Inkomen (in gld.)	Basis-inkomen	In basis-inkomen begrepen deel ontvangen v. d. overh.	(2—3) eigen inkomen	Aan belastingen betaald	(2—5) inkomen na aftrek v. d. belastingen	Uit overheidsdiensten ontv.	(6 + 7) reëel inkomen	(8—4) saldo der overh.-werkzaamh.
I. tot 800	100	27,0	73,0	12,5	87,5	31,0	118,5	+45,5
II. 800- < 1.400	100	21,5	78,5	12,9	87,1	23,5	110,6	+32,1
III. 1.400- < 2.000	100	4,3	95,7	13,8	86,2	16,4	102,6	+ 6,9
IV. 2.000- < 3.000	100	2,2	97,8	15,3	84,7	15,1	99,8	+ 2,0
V. 3.000- < 5.000	100	1,3	98,7	18,3	81,7	14,1	95,8	— 2,9
VI. 5.000- < 10.000	100	1,3	98,7	23,1	76,9	12,0	88,9	— 9,8
VII. 10.000 en meer	100	1,3	98,7	32,2	67,8	10,3	78,1	—20,6
Gezinsgemiddelde . .	100	6,4	93,6	18,7	81,3	16,3	97,6	+ 4,0
Buiten gezinsverband	100	6,8	93,2	10,5	89,5	11,8	101,3	+ 8,1
Algemeen gemiddelde	100	6,5	93,5	17,9	82,1	15,8	97,9	+ 4,4

Uit deze tabel volgt dat de personen met een inkomen van beneden *f* 800 niet minder dan 27 % van hun *geld*inkomen hebben genoten van de overheid. Dat dit percentage hoog is, vloeit voort uit den steun welke in de jaren 1935 en 1936 in belangrijke mate door de overheid aan deze categorie van de bevolking tijdens de toen heerschende werkloosheid werd verleend.

Uit eigen verdiensten — men kan inkomsten uit rente en huur hier wel in het algemeen verwaarloozen — heeft dus deze groep gemiddeld 73 % van haar geldinkomen verkregen. Uit haar geldinkomen heeft zij 12½ % aan belastingen moeten afstaan. Deze groep heeft dus na betaling van de belastingen aan geldinkomen behouden 87½ % (kolom 6), doch zij heeft van de overheid in den vorm van diensten genoten 31 % van haar inkomen (zie tabel 85). Haar reëel inkomen kan derhalve worden gesteld op 118½ % (kolom 8). Per saldo heeft deze groep derhalve aan de overheid te danken 45½ %, n.l. kolom 8 min kolom 4, of wil men het anders: kolom 3 van haar geldinkomen + kolom 7 — kolom 5.

Op dezelfde wijze kan men deze tabel ontleden met betrekking tot de andere inkomensgroepen. Dat de hoogste groepen per saldo minder van de overheid terug hebben gekregen dan zij aan haar hebben afgestaan, is zonder meer voldoende duidelijk. Dat bij het algemeene saldo een saldo van + 4,4 overblijft, is hierboven reeds toegelicht; dit spruit voort uit de omstandigheid dat de overheid in de jaren 1935 en 1936 meer heeft uitgegeven dan ontvangen.

Overgaande tot een critische bespreking van het boek moge ik in aansluiting op het bovenstaande er op wijzen, dat het eigenlijk niet geheel juist is om in kolom 8 van tabel 87 te spreken van „reëel" inkomen. Immers de percentages van de diensten, genoten van de overheid (kolom 7), zijn gevonden door „toerekening" van de door de overheid voor het verrichten van deze diensten *uitgegeven* bedragen (zie boven). Maar het is zeer goed mogelijk, dat menigeen aan wien op deze wijze dergelijke „diensten" zijn „toegerekend", deze „diensten" niet als zoodanig aànmerkt of veel lager waardeert. Het „reëel" inkomen is dus gebaseerd op de kostprijzen van den presteerende (de overheid), niet op de subjectieve waarde-schattingen van dengene aan wien ze zijn bewezen of op de ruilwaarde of eenige andere waarde van de diensten.

Vervolgens kan ik — hoezeer ik de indeeling van de belastingen welke de schrijver geeft verre verkies boven de meer of minder zeggende indeelingen als directe en indirecte, zakelijke en persoonlijke belastingen, enz. — mij toch niet geheel vereenigen met zijn opvattingen. Zoo vermeldt hij in groep 1 „bestemmingsheffingen", welk woord hier echter minder op zijn plaats is. Ook de hoofdsom van de personeele belasting vormt een bestemmingsheffing, omdat de opbrengst daarvan wordt „bestemd" voor de bekostiging van een bepaald onderdeel van de overheidszorg. Hetgeen de schrijver echter op het oog heeft zijn de z.g. „bijdragen"; dit zijn belastingen welker bijzonder kenmerk het is dat de *groep* van degenen die haar opbrengt, profiteert van haar besteding.

Het lijkt mij verder onjuist dat de schrijver de vermogensbelasting onderbrengt in groep III, „belastingen naar de bron van het inkomen". Zij kan m. i. beter een afzonderlijke groep vormen, n.l. belastingen van het vermogen.

Ook komt mij de zoo juist gememoreerde benaming „bron van het inkomen" minder juist voor; hetzelfde geldt voor die van groep IV „belastingen naar de hoogte van het inkomen". Hieronder meen ik een op dit punt betere indeeling te kunnen geven.

De schrijver deelt de grondbelasting in onder de „gebruiksbelastingen" (voor 80 %) en voor de rest onder de belastingen gedurende het productieproces; het eerste acht ik minder juist.

Doch laat ik niet verder gaan met dergelijke incidenteele indeelingen te bestrijden, maar liever trachten een andere indeeling te geven, waaruit mijn bedoelingen wel zullen blijken.

Ik zou dan willen voorstellen de belastingen in te deelen in twee groote groepen:

I. bijdragen (zie hierboven); deze groep is, vergeleken bij groep II, van zeer geringe beteekenis;

II. algemeene belastingen. De laatste kunnen als volgt worden verdeeld:

1. Persoonlijke belastingen op overschotten: de inkomstenbelasting met haar voorheffingen (loon- en dividendbelasting).

2. Zakelijke belastingen op overschotten: de vennootschaps-, ondernemings-, grond-, commissarissen- en superdividendbelasting.

Het verschil met 1 is dat hier de persoonlijke omstandigheden van degenen aan wie de opbrengsten toevloeien, geen invloed hebben op de te betalen belastingen.

3. Belastingen op de vermogens: de jaarlijks terugkeerende vermogensbelasting van natuurlijke personen en vennootschappen e. d., de vermogensheffing voor één keer.

4. Belastingen op de toeneming van vermogens: successie- en schenkingsrecht, vermogensaanwasbelasting en de gemeentelijke baatbelasting (de laatste kan ook als bijdrage, zie I, worden opgevat).

5. Directe belastingen op de verteringen (het verbruik): personeele belasting, gemeentelijke forensenbelasting.

6. Indirecte belastingen op de verteringen (het verbruik): vermakelijkheidsbelasting, accijnzen e. d., invoerrechten, omzetbelasting, enz.

7. Belastingen welke de productiekosten verhoogen. Ook de onder 6 genoemde belastingen verhoogen de productiekosten, doch aldaar is het de bedoeling om de verteringen indirect te treffen; bij de in deze rubriek te bespreken belastingen is het om iets anders te doen, n.l. om aan de overheid de kosten te vergoeden voor de werkzaamheden welke zij ten behoeve van de producenten verricht. Het gaat hier veel meer om „algemeene onkosten" welke de producenten niet zelf maken,

doch welke de overheid voor de producenten betaalt en welke de producenten aan de overheid dienen te vergoeden. Voorbeelden: de vereveningsheffing, de motorrijtuigenbelasting sinds de afschaffing van het Verkeersfonds, de zegel- en registratierechten en de gemeentelijke reclamebelasting.

Het is mij bekend dat verscheidene belastingen een tweeslachtig karakter hebben, met name kan men twisten over de indeeling van de omzetbelasting, de invoerrechten en de belasting op gouden en zilveren werken.

Mijn critiek op de indeeling van Vos heeft ook invloed op de wijze van omslag van de verschillende belastingen over de verscheidene gezinsgroepen.

In het bijzonder acht ik de wijze waarop de schrijver de accijnzen, de omzetbelasting en de invoerrechten verdeelt, minder geslaagd. Doordat hij uitgaat van hetgeen volgens het budgetonderzoek van onderscheidene gezinsgroepen is gebleken — uit welke boekhoudingen het totaal van deze verschillende belastingen niet kan worden gehaald — moet hij tot een zeer ruwe wijze van omslag van het restant geraken. Hij slaat dit „tekort" om aan de hand van de grootte van het inkomen, hetgeen echter niet juist kan zijn; het *verteerde* inkomen zou nog kunnen, doch ook dit is voor de invoerrechten wel een beetje al te ruw.

Ook de wijze waarop de successierechten worden omgeslagen, kan m. i. niet worden aanvaard. Zie ik het goed, dan zijn deze bedragen grootendeels in verhouding tot het inkomen omgeslagen, tengevolge waarvan wordt aangenomen, dat zelfs in de groep van inkomenstrekkers beneden *f* 800 0,08 % van het inkomen aan het successierecht zou zijn voldaan. Dit is wel zeer onaannemelijk. Intusschen wil ik gaarne toegeven dat het vraagstuk van den omslag van de successierechten een zeer moeilijk iets is. Bij Barna, die in zijn boek „Redistribution of incomes through public finance" voor het jaar 1937 dezelfde berekeningen heeft gemaakt voor Engeland, kan men verschillende methoden vinden.

Belangrijk is tenslotte dat Vos niet uitschakelt de belastingen welke de overheid zelf betaalt. Op het eerste gezicht komt dit wellicht vreemd voor, doch indien men denkt aan de omzetbelasting welke de overheid uitgeeft in de prijzen van tal van goederen welke zij aanschaft, indien men denkt aan de belastingen op de benzine en aan andere invoerrechten, aan de motorrijtuigenbelasting, verschuldigd voor alle auto's in publieken dienst met uitzondering van die voor leger en vloot, enz., aan de registratierechten bij het aankoopen van onroerende goederen, enz., dan zal het duidelijk zijn dat dit bedrag verre van onbelangrijk is. Barna (zie boven) schakelt deze bedragen dan ook uit. Het gevolg

hiervan is dat niet alleen de ontvangsten, doch ook de uitgaven lager worden.

Stellig zal bij eenigen anderen opzet de toerekening van de betaalde belastingen aan de verschillende gezinsgroepen iets anders uitvallen; of dit echter zeer belangrijke verschillen zal geven, betwijfel ik. Voor een inzicht in de resultaten van de overheidswerkzaamheden kunnen wij, ondanks de geleverde critiek, voorshands uitgaan van de resultaten waartoe Vos is gekomen.

Met betrekking tot de verdeeling van de overheidsuitgaven heb ik minder critiek. Eigenlijk beperkt zij zich tot het restant van den schuldendienst. Dit restant wordt dan gevormd door de rente en aflossing welke de schrijver niet over de vijf andere groepen van overheidsuitgaven heeft kunnen verdeelen. Want bij de verdeeling van dit restant gaat de schrijver wederom te werk naar een verdeeling overeenkomstig de hoogte van het inkomen; daar komt het althans op neer. Bij zijn motiveering vergeet de schrijver echter dat een deel van deze schuldbrieven in handen is, niet alleen van particuliere fondsen en levensverzekeringmaatschappijen, doch ook van naamlooze vennootschappen, van overheidsfondsen en van de doode hand. Bovendien vraag ik mij af of het wel geoorloofd is om ook het bedrag van de aflossingen te verdeelen in verhouding tot de hoogte van het inkomen.

De belangstellende lezer zal zich wellicht reeds hebben afgevraagd waarom de schrijver zich beperkt tot den gewonen dienst. Het schijnt mij toe dat hij hierin juist heeft gehandeld, zelfs bij de gebreken welke deze dienst ook volgens hem hebben aangekleefd. Hij staat eigenlijk een stelsel voor waarbij in den gewonen dienst *afschrijvingen* op de duurzame kapitaal- en gebruiksgoederen van de overheid worden opgenomen. Tot dusver is dit niet het geval; in de plaats van deze afschrijvingen vindt men er de aflossingen, doch dit behoeft niet op hetzelfde neer te komen. De schrijver heeft nogal critiek tegenover de thans gevolgde wijze van administreeren, een critiek waarin ik hem op tal van punten kan volgen.

Minder geslaagd acht ik zijn uiteenzetting met betrekking tot de uitgaven waarvoor mag worden geleend. Hij wil die splitsen in twee categorieën, n.l. productieve-uitgaven en niet-productieve-uitgaven. Het komt mij voor dat een indeeling waarin wordt gesproken van productief en niet-productief, onherroepelijk tot misverstanden aanleiding moet geven. Want hij die een ruim productiebegrip aanvaardt, zal tot de conclusie moeten komen dat de Staat steeds „produceert", hetgeen dus medebrengt, dat alle uitgaven van den Staat productieve uitgaven zijn in economischen zin.

Ik zou dan ook liever in plaats van de door den schrijver op blz. 199 gegeven indeeling de volgende willen stellen:

1. duurzame objecten die
   a. aanwijsbaar rendeeren,
   b. van nut zijn voor de geheele gemeenschap.
2. loopende uitgaven (onkosten).

Voor de onder 1 bedoelde objecten mag dan worden geleend.

Een belangrijk gedeelte van het boek vormt het aangeven van eenige economische aspecten van de belastingheffing (hoofdstuk VII), ook al zijn deze economische aspecten eenigszins schematisch aangegeven. Het heeft weinig zin op enkele onderdeelen in te gaan; ik volsta met op te merken, dat het minder juist is dat bij belastingen welke van overschotten en van het vermogen worden geheven, in eerste instantie de prijsverhouding zich niet zou wijzigen (blz. 154). Immers, tengevolge van de omstandigheid dat de belastingbetaler niet in staat is zijn inkomen te besteden op de wijze welke hij zelf zou hebben gewild, zullen de besparingen verminderen en/of zal minder vraag naar bepaalde goederen en diensten ontstaan. Weliswaar staat hiertegenover dat door de bestemming van de opbrengst weer vraag naar andere goederen en diensten kan ontstaan, doch juist bij de progressieve heffingen zullen stellig verschuivingen in de vraag opkomen, nog afgezien van de omstandigheid dat wellicht minder zal worden gespaard.

Buitengewoon belangwekkend is ook hetgeen de schrijver opmerkt over de belastingen en de conjunctuur; in het bijzonder zijn uitvoerige berekening over de gevolgen welke zouden zijn ingetreden, indien in Nederland in 1924 het destijds bestaande systeem van belastingen was „bevroren". In Nederland zijn n.l. in de opgaande conjunctuur belastingverlagingen toegepast en daarna in de depressie andere belastingen verhoogd. De schrijver berekent nu dat de belastingverlagingen in totaal minder hebben opgebracht *f* 588 millioen en dat de belastingverhoogingen *f* 555 millioen hebben opgeleverd. Zijn conclusie is, dat de meest markante wijziging in het samenstel van belastingen — de verhooging van het aandeel der degressieve of evenredig drukkende belastingen in de depressie — onnoodig was geweest, indien men in de hausse de verlaging van de progressieve belastingen had nagelaten (blz. 185).

Verder toont de schrijver aan dat de Nederlandsche overheid in de depressie een tè gering beroep op de kapitaalmarkt heeft gedaan om alle bespaarde bedragen tot activiteit te brengen, zoodat een belangrijk gedeelte van deze gelden werkloos bleef (blz. 196/197).

Het zou in alle opzichten toejuiching verdienen, indien iemand er zich toe zou zetten om dezelfde studie, welke Vos met betrekking tot 1935/1936 heeft gemaakt, te verrichten ten aanzien van de jaren 1946 e. v. Stellig zouden dan eenige problemen aan de orde komen waaraan

Vos uiteraard geen aandacht heeft behoeven te schenken. Ik noem slechts de aflossing van de buitenlandsche schuld, de uitgaven voor Indië, de uitgaven welke in Nederland in den bezettingstijd ten behoeve van den bezetter zijn geschied en de subsidies op het levensmiddelenpakket. Het zou mij te ver voeren aan elk van deze punten nog aandacht te schenken, doch dit is zeker, dat zij belangrijke economische aspecten in het kader van de hierboven bedoelde studie vormen.

En tenslotte zou bij een bestudeering van den huidigen invloed van de overheidsfinanciering aandacht kunnen worden geschonken aan de jongste Angelsaksische literatuur welke nieuwe gezichtspunten heeft geopend. Ik noem hier slechts de opvatting van Hansen, Kalecki en Schumacher, die van oordeel zijn dat full employment kan worden tegengewerkt door het oppotten van besparingen en dat de overheid door haar belastingpolitiek ernaar moet streven om juist deze nietwerkzame spaarquoten weg te belasten; verder dient zij haar belastingstelsel zoodanig in te richten dat voor de breede massa de propensity to consume wordt bevorderd. Gelet op den omvang welke deze bespreking reeds heeft genomen, dien ik ervan af te zien om ook over dit punt nog verdere beschouwingen te geven.

Uit hetgeen hierboven is medegedeeld, moge afdoende volgen dat ik deze studie een zeer belangrijk werk acht en dat zij het inzicht in het optreden van de overheid met haar geheele financieele politiek heeft verhelderd.

SMEETS

SUMMARY

Ir. Vos — the present Minister of Traffic in the Netherlands — has published in 1946 a very interesting study about: „*Some quantitative investigations into the relations between public finance and national economy*" (Haarlem 1946).

This book may be called the pendant of Tibor Barna's book, „Redistribution of Incomes through Public Finance in 1937" (Oxford 1945), in which the same problem is treated for England.

Vos demonstrates the influence of the place of public economy and its share in economic life. It appears from his study that not only taxation results in a redistribution of incomes, but also the way in which those moneys are spent, i. e. public *expenditure*. The author deals with the revenue and expenditure of Dutch public authorities (State, provinces and municipalities) in the years 1935 and 1936 and he shows how this revenue and expenditure affected the incomes of seven categories of receivers of income.

The study contains 90 tables and 14 graphs.

With regard to the effect of taxation on the distribution of incomes, he has calculated the total burden of taxation as a percentage of income (see columns 1 and 5 of table 87, represented above). By „burden" he means the percentage of the family income in money and in kind, prior to the payment of taxes, but without including in this income the value of the services rendered by the Government (page 101).

A striking fact is that in the lowest groups of the family income there is not much variation in the burden. This is caused by the burden of some degressive taxes which in 1935 and 1936 were imposed to a considerable extent and whose influence in the Netherlands is much less at present. This can be deduced from table 58, which is given above. But for these (six) degressively weighing taxes, therefore, the picture of the burden of taxation in the Netherlands in 1935/1936 would have been socially considerably more favourable.

The autor has classified the expenditure from the accounts for the years 1935 and 1936 in six large groups, viz.:

a. expenditure for general government purposes,

b. expenditure for defence,

c. expenditure for interest and amortization, so far as this is not included in other groups (debt service),

d. expenditure for economic activity,

e. expenditure for social services,

f. expenditure for education (cultural services).

The author has tried to find out what part of public expenditure has been for the benefit of each of the seven categories of families which in table 87 have been classified according to the size of the income.

Vos rightly confines himself to the „ordinary service". As in 1935 and 1936, real years of depression, the ordinary service showed a deficit, this includes that the expenditure for these two years is higher than current revenue. Thus, a higher total is apportioned to the individuals than they have paid in the form of taxes, which is expressed clearly in table 87 (see + 4.4 at the bottom of column 9).

Table 83 (see above) shows to what extent (expressed as a percentage) each of the income groups has benefited by government activities. That especially the lowest income groups have profited by government action is a result of the many social services which the government has rendered, naturally especially to these groups of the population (i. a. public assistance and partly free education).

Table 83 contains both the incomes in *money* received by the various groups and the cost of the services provided for in their behalf. Vos has calculated separately what income in money each of the seven groups of families has received from the government and what is the „cost price" of the services rendered for the benefit of these groups; see table 85.

That even the highest family groups have obtained income in money from the government is due to the interest on government loans. This is a rather intricate problem, because Vos has argued rightly that, properly speaking, this interest — as well as redemptions — should be distributed over the five other categories of government expenditure. To this end he takes the view that the government borrows for certain activities and that therefore the interest and the redemption should be borne by this group of public expenditure. However, he could not possibly apportion the total interest in this way among the other five groups, so that a balance was left, which has been maintained in group c.

Table 87 (see above) gives the result of public activities for the various family groups, again as a percentage of the basic income. It follows from this table that persons with an income below Du. fl. 800 (column 1) have received not less than 27 % (column 3) of their incomes *in money* from the government. That this percentage is high is due to the unemployment allowance granted to a considerable extent to this category of the population by the government in 1935 and 1936.

So this group has obtained 73 %, on an average, of its income in money (column 4) from its own earnings (income from interest and rent may, generally speaking, be ignored in this group). Of its income in money it has had to pay 12½ % in taxes (column 5). Therefore, after payment of taxes this group has retained 87½ % of its income in money (column 6), but from the government it has received in the form of services 31 % (column 7; see also table 85). Its real income may therefore be said to be 118½ % (column 8). On balance, this groups owes 45½ % of its income in money to the government (column 9); i. e. column 8 less column 5, or otherwise: column 3 + column 7 — column 5.

Similarly, this table can be analysed with respect to other groups of incomes. That the highest groups of incomes have, on balance, received less from the government than they have paid to it is sufficiently clear without a further explanation. That in the general principle a balance of + 4.4 is left has been explained above.

In the critical discussion the reviewer objects to the term „real income" in column 8 of table 87; for the percentages of the services rendered by the government (column 7), do not represent the subjective values to those to whom the services are rendered, but the *cost prices* of the body rendering the services (the government).

He also objects to the classification of taxes given in the book; he gives a different classification. The criticism of this classification affects the mode of apportionment of the various taxes among the various family groups; this is further discussed by the reviewer.

The reviewer regrets that Vos has not eliminated the taxes paid by the government itself. (For example the turnover tax paid by the government in the price of many goods it buys, also the import duties, the tax on motor vehicles, etc.).

In spite of this criticism, the reviewer is of opinion that, to obtain some information about the result of government activities, we may for the present take the results arrived at by Vos as a basis.

The reviewer attaches great importance to the author's remarks about taxation and economic changes, especially the detailed calculation of the consequences of „freezing'' of the taxation system existing in the Netherlands in 1924. For when there was a rising tendency taxes were reduced in the Netherlands and afterwards, in the depression (1931—1937), other taxes were increased. The author now calculates that the tax abatements in total yielded Du. fl. 588 million less and that the increase in taxes yielded Du. fl. 555 million more. Vos' conclusion is that the most conspicuous change in the system of taxation is that the increase of the share of the degressively or proportionally weighing taxes in the depression would have been unnecessary, if in the boom the progessive taxes had not been lowered.

Further Vos demonstrates that in the depression the Dutch Government has not called to a sufficient extent on the money market to utilize all savings, so that a considerable part of these moneys remained inactive.

The reviewer hopes that somebody will set himself to carry out the same study as made by Vos for 1935/1936, for 1946 and the following years. Then no doubt some problems would arise, which Vos, naturally, could ignore. He mentions the amortization of foreign debts, expenditure for the Indies, expenditure made in the Netherlands during the occupation in behalf of the German occupying force, and the subsidies on foodstuffs.

Finally, in the study of the present-day influence of public finance, attention might be paid to the latest Anglo-Saxon literature, which has opened up new perspectives. He mentions the theories of Hansen, Kalecki and Schumacher.

At the end the reviewer repeats that he considers this study a very important one and that it has given a better insight into the whole financial policy of the government. SMEETS

OVERZICHT VAN TIJDSCHRIFTEN

REVIEW OF PERIODICALS ON THE SCIENCE OF PUBLIC FINANCE

REVUE DES PÉRIODIQUES TRAITANT DE LA SCIENCE DES FINANCES PUBLIQUES

REVUE DE SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES.

Tome XXXIX, no 2. XXXIXe Année. Avril, Mai, Juin 1947.

EUGÈNE GROSSMANN. Quelques aspects de la politique financière suisse.
YVES MANCEL. Le budget et le financement du plan.
MAX CLUSEAU. De quelques définitions nécessaires.
JOSEPH DELPECH. Les parts de fondateur et la fiscalité: Une définition jurisprudentielle.
JACQUES PEYREGA et HENRY KRIER. Chronique financière française: Les finances publiques en 1946—1947.

THE BULLETIN OF THE NATIONAL TAX ASSOCIATION.

Vol. XXXII, nr 8, May 1947.

CHARLES F. MARSH. Industrial Taxation in Virginia.
JOSEF BEROLZHEIMER. Influences Shaping Expenditures for Operation of State and Local Governments.
JOHN E. BURTON. Recent Developments in New York State Fiscal Policy.
ALBERT LEPAWSKI. Advancing the Art of Revenue Research.

Vol. XXXII, nr 9, June 1947.

CHARLES F. MARSH. Industrial Taxation in Virginia.
ROY G. and GLADYS C. BLAKEY. Minnesota Legislation to Improve Assessment Administration.
ROBERT F. WALLACE. The Federal Debt and Inflation.
GEORGE W. PEAK. A Suggested Program of Study of a State Tax System.
WALTER E. RAUCH. Parity for Federal Income Taxpayers.

BULLETIN FOR INTERNATIONAL FISCAL DOCUMENTATION.

Vol. I, nr 7, 1946—1947.

Dr Henry Ludmer (Ohio). Japan's Tax Structure.

Cesare Cosciani (Sienne). Bibliographie de Droit Fiscal et Financier en Italie.

J. van Hoorn Jr. Le problème des doubles impositions et les impôts sur l'enrichissement.

BULLETIN DE LÉGISLATION COMPARÉE.

1946, 6e Année, no 24, 4e trimestre.

Études générales. La réforme monétaire en Europe centrale (Autriche, Hongrie, Pologne, Tchécoslovaquie).

Argentine. La nationalisation de la Banque Centrale et la réforme bancaire.

États-Unis. L'Employment Act de 1946.

Grande Bretagne. Le Livre Blanc sur le revenu national et les dépenses de 1938 à 1945. L'Income Tax Act de 1945.

Suisse. L'impôt supplémentaire de la Défense nationale.

Tchécoslovaquie. Le plan biennal.

1947, 7e Année, no 25, 1er trimestre.

Études Générales. Les clauses économiques des traités de paix du 10 février 1946 (Bulgarie, Finlande, Hongrie, Italie, Roumanie).

États-Unis. Le discours du Président sur la situation de l'Union. Le rapport économique du Président au Congrès.

Grande Bretagne. Le Finance Act de 1946.

Pays-Bas. Le Plan économique général de 1946 et le Budget national de 1947.

U.R.S.S. Le Budget de 1946 et la ratification des comptes pour les années 1944 et 1945.

KYKLOS.

De redactie ontving dit nieuwe tijdschrift, hetwelk staat onder redactie van de volgende professoren: A. Aftalion (Paris), Luigi Einaudi (Rome), Walter Eucken (Freiburg I.Br.), Alvin H. Hansen (Harvard Univ.), E. F. Heckscher (Stockholm), J. R. Hicks (Oxford), W. E. Rappard (Genève), Ch. Rist (Paris), Joan Robinson (Cambridge), Wilhelm Röpke (Genève), Edgar Salin (Basel), J. A. Schumpeter (Harvard Univ.), Alfred Weber (Heidelberg), Dr Hermann G. Bieri.

Uit de inhoud van de eerste drie afleveringen stippen wij het volgende aan.

Vol. I, 1947, Fasc. 1.

Einführung. — Introduction.

A. G. B. FISHER (London), Less stabilisation: more stability.

J. DOBRETSBERGER (Cairo). A critical review of the discussions on full-employment.

W. RÖPKE (Genève). Offene und zurückgestaute inflation.

PER JACOBSSON (Basel). Le financement de la guerre en Allemagne.

Vol. I, 1947, Fasc. 2.

J. AKERMAN (Lund University Sweden). Political economic cycles.

H. LAUFENBURGER (Paris). Progression de la dette publique et amortissement.

C. A. VERRIJN STUART (Zeist). Die Ursachen des Strebens nach Wirtschaftsordnung.

A. MARCHAL (Paris). Le Plan français.

P. T. BAUER (London School of Economics). Lord Beveridge on Full Employment.

Vol. I, 1947, Fasc. 3.

LUIGI FEDERICI (Milaan). Das Problem des internationalen monetären Gleichgewichts und die „Regel" von Cassel.

WILHELM RÖPKE (Genève). Repressed Inflation.

ANNALES DE FINANCES PUBLIQUES.

Nos. VI—VII.

M. HAENSEL. Le financement de la seconde guerre mondiale aux États-Unis.

M. BAUDHUIN. L'expérience financière belge et ses enseignements.

M. MASOIN. La Belgique devant la réparation des dommages de guerre.

M. JACOMET. Le budget considéré comme l'instrument financier des plans économiques de longue durée.

M. REUTER. La signification juridique, politique et économique de l'acte budgétaire.

M. PAULHAC. L'industrialisation financière des services publics.

M. MORIN. Le projet de réforme du budget belge.

M. MICHELSON. Le „budget national" de la Hollande pour 1946.

Notes et documents: Questionnaire concernant le droit budgétaire.

BULLETIN ANALYTIQUE DE DOCUMENTATION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE CONTEMPORAINE.

Dit tijdschrift dat te Parijs wordt uitgegeven door de Fondation Nationale des Sciences Politiques, geeft een overzicht van alle literatuur welke is verschenen met betrekking tot de volgende onderwerpen.

I. Études Générales, Théoriques et Historiques.
Sciences Politiques.
Questions financières et monétaires.
Sciences Économiques.
Sciences Sociales.

II. Problèmes Nationaux d'Actualité.
Situation et Politique Financières.

III. Problèmes Internationaux d'Actualité.

In de aflevering 2e Année, no 1, van janvier-février 1947, worden op het gebied van de openbare financiën verschillende publicaties aangegeven.

TIJDSCHRIFT VAN HET VERBOND DER BELGISCHE NIJVERHEID.

Nr 19, 27 November 1946. Toepassing van de speciale belasting op de winsten voortvloeiend uit leveringen van de vijand.

Nr 29, 25 Juli 1947. Modaliteiten van uitzonderlijke afneming op de winstgevende ondernemingen. (Bezwaren tegen belasting van de export met frs. 1200 millioen.)

Nr 34, 29 Augustus 1947. Fiscale en financiële aangelegenheden.

Nr 36, 12 September 1947. De nieuwe fiscale wetgeving.

Nr 37, 19 September 1947. De taxe op de export. (Critiek op de belasting van de export ten behoeve van de sociale zekerheid.)

Nr 38, 26 September 1947. Tijdelijke en gedeeltelijke afschaffing van de vrijstelling van overdrachtstaxe bij de uitvoer.

Nr 39, 3 October 1947. Overdrachtstaxe bij de uitvoer.

Nr 40, 10 October 1947. Mobiliënbelasting op de dividenden. Intrekking van het kwitantierecht.

Nr 41, 17 October 1947. Het nieuwe Wetboek der Zegelrechten. Herstel der oorlogsschade aan private goederen.

Nr 43, 31 October 1947. De taxe op de export.

CAHIERS DE DROIT FISCAL INTERNATIONAL.

Vol. III, 1947.

M. M. Verloren van Themaat et Jean Michel (lière partie). Les conventions fiscales conclues depuis 1939.

M. M. Pestalozzi Henggeler, la Cour, Smeets, van Rossem et van Keulen (lière partie). La législation fiscale de guerre et d'après-guerre (Suisse, Danemark et Pays Bas) (specialement les prélèvements sur les capitaux en tant qu'ils frappent les personnes domiciliées à l'étranger).

M. Mitchell B. Carroll (2nde partie). Les conventions fiscales conclues depuis 1939.

M. George F. James (2nde partie). La législation fiscale de guerre et d'après-guerre (Les États-Unis).

M. M. Camille Rosier et Marcel Feye (3ième partie). La législation fiscale de guerre et d'après guerre (France et Belgique) (spécialement les prélèvements sur les capitaux en tant qu'ils frappent les personnes domiciliées à l'étranger).

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR BELASTING-WETENSCHAP.

Nr 61, 1947.

Stenografisch verslag van het debat naar aanleiding van de prae-adviezen over „De rechtspraak van de Tariefcommissie" en „De rechtspraak in successie-, registratie- en zegelgeschillen", gehouden in de vergadering van 26 April 1947 te Amsterdam.

UIT ANDERE TIJDSCHRIFTEN

LONDON & CAMBRIDGE ECONOMIC SERVICE.

Bulletin III. Vol. XXV, August 11th, 1947.

United Kingdom. The Economic Position.
F. W. Paish. Finance.
C. F. Carter. External Trade.

THE ECONOMIST.

5 Juli 1947. Cuts without Policy.
18 October 1947. Sauce for Surtax Payers.

THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW.

Vol. XXXVII, nr 1, March 1947.

William J. Fellner. Postcript on War Inflation.

Nr 4, September 1947.

1. E. R. Rolph. Burden of import duties with fixed exchange rates.
2. E. C. Brown. Pay as you go Corporate Taxes?

ECONOMIE.

11e jaargang, aflevering 7, April 1947.

M. J. H. Smeets. Enige beschouwingen over de beginselen welke bij de heffing van belastingen gelden.

WEEKBLAD DER BELASTINGEN. 76e jg.

Nr 3856, 20 September 1947.

M. K. Kamperman. Het tweede internationale belastingcongres.

Nr 3859, 11 October 1947.

Drs. J. Bartels. Congres Institut International de Finances Publiques.

CANADIAN BUSINESS, September 1947.

A. J. Mc. Kenna. Cyclical Budgets Make Sense.

Niet zozeer vanwege de belangrijkheid, doch meer om aan te geven het internationale verschijnsel van het hanteren van de belastingen als een middel tot beheersing van de conjunctuur, wordt van dit artikel een korte samenvatting gegeven.

In een opgaande conjunctuur moet de belastingopbrengst een groter percentage van het nationale inkomen uitmaken, in de laag-conjunctuur een kleiner percentage. Aan de hand van een grafiek wordt aangetoond, dat in het verleden in Canada het tegenovergestelde is geschied.

In 1926 bedroeg in Canada de belastingopbrengst 8,5 % van het nationale inkomen (groot circa $ 4 milliard). In de jaren 1926—1929 steeg het nationaal inkomen tot $ 4,7 milliard; de belastingopbrengst in het jaar 1929/1930 bedroeg echter slechts 8 % van het nationale inkomen. Daar „booms" depressies veroorzaken, had de belastingopbrengst moeten worden verhoogd. In 1930 verminderde het nationaal inkomen tot $ 4,2 milliard, terwijl de belastingopbrengsten 7,1 % bedroegen.

In 1933 verminderde het nationale inkomen zeer aanzienlijk tot $ 2,6 milliard; de belastingopbrengst liep echter op tot 10,3 %.

Aan de hand van enkele voorbeelden toont de schrijver aan, dat in de twintiger en dertiger jaren belastingmaatregelen zijn genomen die onjuist kunnen worden genoemd.

In 1929 (opgaande conjunctuur) werd de „corporation-tax" verlaagd; in de jaren 1930—1933 (depressie) werd deze belasting verhoogd. Tussen 1926 en 1928 werd de inkomstenbelasting verlaagd; in 1932 (toen het nationaal inkomen zeer verminderde) werd deze belasting weer verhoogd.

De schrijver meent, dat Canada — dat zo sterk met andere landen is verbonden — zelfs door een andere belastingpolitiek de depressie van 1930 niet volledig had kunnen verhinderen. Zouden in de toekomst vele landen een cyclische belastingpolitiek voeren, dan zal het conjunctuurverloop beter kunnen worden beheerst.

U.S.A., Engeland en Canada zijn reeds doende een juiste formule voor de berekening van het nationale inkomen te vinden. Hierdoor zal de belastingpolitiek eenzelfde basis verkrijgen. M. S.

KORTE AANTEKENINGEN/NOTES/ANNOTATIONS

Kapitaalsheffingen in Nederland, België en Luxemburg

Studievergadering van de internationale vereniging voor financieel en fiscaal recht (I. F. A.)

Door de Belgische groep van de Internationale Vereniging voor Financieel en Fiscaal Recht (I.F.A.) is op 5 Juli j.l. te Brussel een vergadering onder de Belgische, Luxemburgse en Nederlandse leden belegd met als onderwerp van bespreking: Internationale Dubbele Belasting, in het bijzonder een vergelijking van de kapitaalsheffingen in Nederland, België en Luxemburg.

Prae-adviezen werden uitgebracht door resp. Mr W. R. Emmen Riedel, alg. secretaris der I.F.A., Mr F. Loesch, advocaat te Luxemburg, Mr Cardijn, advocaat bij het Gerechtshof te Brussel en Mr M. Feye, eveneens advocaat bij genoemd Gerechtshof.

Een kort uittreksel in het Frans over de kapitaalsheffingen in Nederland was van de hand van Mr H. J. Dirks.

Mr Emmen Riedel gaf een uiteenzetting van het internationaal fiscaal recht, toegepast op de Nederlandse wetgeving. Hij wees er op, dat bij een objectieve critiek op enige belasting men zich dient af te vragen uit welk gezichtspunt men die belasting beziet. Uitgegaan moet worden van een reeks van gezichtspunten, van bepaalde beginselen.

Die beginselen kunnen worden onderscheiden in:

1. de attributieve
2. de constitutieve
3. de distributieve

Bij de attributieve beginselen gaat het om de vraag welke fiscale middelen aan de overheid zijn toegekend. Hiertoe dient ook te worden gerekend het beginsel, dat de overheid zich moet bepalen tot afdwingbare belastingen en dat zij de internationale regelen van attributie in acht behoort te nemen.

De constitutieve beginselen hebben betrekking op de vraag wat de overheid mag doen en wat zij behoort te laten met betrekking tot haar rechts- en welvaartsgemeenschap.

De distributieve beginselen handelen over de verdelingsvragen van de belasting.

Ten aanzien van het behandelde onderwerp gaat het in hoofdzaak om de attributieve beginselen: heeft de wetgever niet verder gegrepen dan hij kàn en màg grijpen? Een belangrijke overweging hierbij is, of en in hoeverre het Londense besluit AI, waarbij de regering de beschermende hand wist te leggen op het Nederlandse bezit in het buitenland, effectief zal zijn.

Wegens afwezigheid van Mr Loesch werd zijn verslag over de Luxemburgse kapitaalsheffing door Mr Cardijn voorgelezen.

Daarna gaf hij verslag van de Belgische kapitaalsheffing.

Mr Feye bouwde een synthese op van de uitgebrachte rapporten, betreffende de conflicten tussen de wetgevingen van de drie landen en de daardoor ontstane twee- of meervoudige belastingen. De voorzitter, Prof. Coart Frésart, legde er de nadruk op, dat de wetgevers de materie elk van het eigen gezichtspunt uitgewerkt hebben en dat het probleem van de dubbele belasting nooit duidelijker naar voren kwam dan thans.

De begrippen „analogue” en „similaire” in verband met art. 31 van de Nederlandse wet op de V.A.B. gaven aanleiding tot een discussie.

Prof. Dr N. J. Polak was van mening, dat men verstandig deed zulke begrippen in het licht van de economische-financiële grondslagen van de Nederlandse kapitaalsheffing te *interpreteren*, welke grondslagen een ruime opzet verklaren en rechtvaardigen. Volgens hem dient men voor alles de *bedoeling* van de wetgever in het oog te houden.

Op een vraag van Mr H. A. Zeven aan de Belgische groep of de kapitaalsheffingen in België niet zozeer ten voordele van de schatkist dan wel als monetaire maatregel bedoeld waren, gelijk in Nederland, antwoordde Prof. Coart Frésart bevestigend.

Van Belgische zijde werd aangedrongen op het spoedig tot stand komen van verdragen ter vermijding van dubbele belastingen, in het kader der aanstaande economische unie.

Mr Dr E.J.E.M.H. Jaspar, secretaris-generaal van de Nederlands-Belgisch-Luxemburgse douane-overeenkomst, wees op de drie etappes in de samenwerking tussen de drie landen; de eerste etappe, de tariefunie, zal volgens een zo juist genomen besluit in October 1947 ingaan. Hij drong er op aan om thans een aanvang te maken met het onderzoek van alle problemen, welke met de economische unie samenhangen.

Mr Van Soest repliceerde met er op te wijzen, dat niet te veel nadruk moet worden gelegd tussen de verdragen ter voorkoming van dubbele belasting en de economische unie. Mr Dr Jaspar verzocht de vergadering om aan het secretariaat-generaal van de Nederlands-Belgisch-Luxemburgse douane-overeenkomst een schriftelijke uiteenzetting van de moeilijkheden voor te leggen. Mr Emmen Riedel bracht onder de aandacht van de vergadering de mogelijkheid van het in het leven

roepen van studiecommissies door de landelijke groepen; aan de Belgische groep werd daarbij in overweging gegeven een dergelijke commissie in te stellen ter bestudering van genoemde vraagstukken.

Tenslotte vestigde Mr Emmen Riedel de aandacht op het werkterrein van de I.F.A., dat niet alleen het fiscale, doch ook het financiële recht omvat. Aan dit laatste ware meer aandacht te besteden, zoals reeds op de bestuursvergadering te Parijs naar voren werd gebracht.

Résumé of remarks by Professor Carl S. Shoup, Tuesday, Sept. 9, 1947, at the conference of the International Institute of Public Finance.

In considering the necessity of aid to Europe, the United States should understand that the distinction between „consumption" and „investment" may be misleading if it leads to a belief that aid should be extended only for rebuilding highways, factories, railroads, and for other similar purposes. Food and clothing are to some extent more important as means of increasing production, even apart from humanitarian considerations.

The United States also needs to understand that much of Europe's public finance difficulties arise from a determination not to leave the families with relatively low economic power at the mercy of a free price system under present conditions of shortage. The connection between rationing and problems of public finance is indirect, but important, and the United States should not make aid conditional on too speedy a return toward a free market where the result would be a return to pre-war relative differences among income classes in scale of consumption.

On the European side, it seems important to realize that, at least at the present moment, the United States is producing all that it can, and is still unable to satisfy the enormous internal demand, which is backed by the large amount of purchasing power created during the war. Total demand, foreign and domestic, for United States production, during the past eight months, has been, not only sufficient to ensure full employment, but excessive: prices have risen and are still rising. If aid to Europe is continued on the scale that it has reached in the first half of 1947, it appears that the resources (manpower, material) used for this purpose can be made available only by discouraging the domestic demand in one of three ways: rationing, heavier taxation, or allowing prices to rise. The American experience with rationing, during the last few months of O. P. A., was not one that will encourage the American people to accept a reimposition of rationing. As to taxes, it is tax reduction, not tax increase, that is imminent.

Only by the margin of a few votes in the Senate, on the last attempt of Congress to pass a tax reduction act, was the present tax system preserved. Without predicting, one may note that the third method of diverting resources to the aid of Europe, the method of allowing prices to rise, has perhaps the least effective opposition of the three. But this method might touch off another spiral of inflation through wage increases; the Federal Reserve Board at the moment cannot prevent the commercial banks from expanding the supply of credit that would be needed to maintain a higher wage level. In any event, if Europe is to be aided, some persons in the United States will have to give up some things that they would otherwise purchase. If a recession does occur, these remarks must of course be altered, but at the moment the problem is still one of insufficient total production to meet the demand.

Prof. SCHENDSTOK

OPENBARE FINANCIËN

Driemaandelijks tijdschrift gewijd aan de beoefening van de wetenschap der publieke financiën

PUBLIC FINANCE

Quarterly Review devoted to the study of the science of public finance

FINANCES PUBLIQUES

Périodique trimestriel consacré à l'exercice de la science des finances publiques

Register voor het jaar 1947
Index to the year 1947
Table des matières traitées en 1947

INHOUD / CONTENTS / SOMMAIRE

	Nr	Pag.
The threefold economic function of taxation, by Fritz Karl Mann	1/2	5
Résumé: Les trois fonctions économiques des impôts	1/2	16
Types nationaux de sciences des finances, par F. Neumark	1/2	18
Summary: National Types of public finance	1/2	31
La nouvelle constitution française et la réforme du budget, par Robert Jacomet	1/2	39
La taxe sur le chiffre d'affaires aux Pays-Bas et sa répercussion sur l'économie, par Mr W. H. van den Berge	1/2	48
Summary: The purchase-tax in the Netherlands and its influence on trade and industry	1/2	64
Aanteekeningen over de geschiedenis van de Nederlandsche staatsschuld en de heffing in eens, door Mr Dr B. J. F. Steinmetz	1/2	68
Summary: Notes on the history of the Dutch national debt and the capital levy	1/2	110
Résumé: Annotations au sujet de l'histoire de la dette nationale des Pays-Bas et du prélèvement sur le capital	1/2	114
De financieele voorschriften voor de staatsmijnen, door Drs C. H. Elbers (1)	1/2	120
Korte aanteekeningen / Notes / Annotations:		
In memoriam Mr L. J. A. Trip, door Mr W. H. van den Berge	1/2	150
Prof. Dr N. J. Polak, door Prof. Dr B. Schendstok	1/2	154
Lagere belastingopbrengst ten gevolge van bezuiniging in den overheidsdienst, door Prof. Dr M. J. H. Smeets	1/2	159
Survey: Lower yield of taxes owing to cuts in state expenditure	1/2	163
Etude sommaire: Diminution des recettes fiscales à la suite des économies dans le service de la dette publique	1/2	165
Tweede internationale belastingcongres	1/2	192
La création des francs coloniaux dans l'union française, par Paul Reuter	3	197

	Nr	Pag.
Het Belgisch Rekenhof, door Prof. Dr F. R. Amerijckx	3	219
Summary: The Court of Accounts	3	242
Résumé: La Cour des Comptes	3	242
A fiscal testament of the New Deal, by Fritz Karl Mann	3	244
De financieele voorschriften voor de staatsmijnen, (2) door Drs C. H. Elbers	3	249
Summary: Financial regulations for the Dutch state mines . .	3	268
Résumé: Les prescriptions financières pour les mines de l'état hollandais	3	271
Overzicht van tijdschriften / Review of periodicals on the science of public finance / Revue des périodiques traitant de la science des finances publiques, Prof. Dr M. J. H. Smeets	3	275
Programma's der congressen van het „Institut International de finances publiques" en van de Internationale Vereniging voor financieel en fiscaal recht in September 1947 / Programs of the congresses of the „Institut International de finances publiques" and of the „International association for public finance and fiscal law" to be held in September 1947 / Programmes des congrès de l'Institut international de finances publiques et de l'Association internationale de droit financier et fiscal à tenir en septembre 1947	3	282
Les limites de la fiscalité, par Jacques Peyrega	4	297
Nationale boekhouding en nationale balans, door Mr W. H. Somermeijer	4	311
Summary: Social accounting and the national balance sheet . .	4	333
Résumé: Comptabilité nationale et bilan national	4	334
The structure of the British budget 1947, by C. F. Carter	4	336
Résumé: La structure du budget britannique 1947	4	346
Soviet Banking System, by M. Usoskin	4	348
China's first post-war budget, by Dr A. Roman . . .	4	354
Résumé: Premier budget de la Chine après la guerre	4	363
Overzicht van tijdschriften / Review of periodicals on the science of public finance / Revue des périodiques traitant de la science des finances publiques	4	379
Korte aantekeningen / Notes / Annotations:		
Kapitaalsheffingen in Nederland, België en Luxemburg	4	385
Résumé of remarks by Prof. Carl S. Shoup	4	387

NUMÉRO SPÉCIAL
à l'occasion du congrès de l' Institut International de finances publiques

Le financement de la reconversion et de la reconstruction après la guerre, par W. Drees fils, L. J. Zimmerman et A. Meij.

BOEKBESPREKINGEN / CRITICS / CRITIQUES

	Nr	Pag.
Prof. Dr B. SCHENDSTOK, Ontwikkelingsfactoren van het belastingrecht	1/2	169
Summary: Factors determining the development of the system of taxation	1/2	172
Résumé: Eléments de développement du Droit Fiscal	1/2	173
Dr J. H. SPIEGELENBERG, De invloed van de belastingheffing op de consumptie	1/2	176
Summary: The influence of taxation on consumption	1/2	184
Dr J. R. STELLINGA, Systematische staatsrechtsstudie.	1/2	188
Summary: Systematic study of constitutional law	1/2	190
Résumé: L'étude systématique du droit constitutionnel	1/2	191
Ir H. VOS, Eenige quantitatieve onderzoekingen over de betrekkingen tusschen overheidsfinanciën en volkshuishouding	4	365
Summary: Some quantitative investigations into the relations between public finance and national economy	4	375

ALPHABETISCHE LIJST VAN DE NAMEN DER SCHRIJVERS
ALPHABETIC LIST OF THE AUTHORS' NAMES
LISTE ALPHABETIQUE DES NOMS D'AUTEURS

AMERIJCKX, Prof. Dr F. R. 219

BERGE, Mr W. H. VAN DEN 48, 150, 169, 188

CARTER, C. F. 336

ELBERS, Drs C. H. 120, 249

JACOMET, ROBERT 39

MANN, FRITZ KARL 5, 244

NEUMARK, F. 18

PEYREGA, JACQUES 297

REUTER, PAUL 197

ROMAN, Dr A 354
SCHENDSTOK, Prof. Dr B. 154, 385
SMEETS, Prof. Dr M. J. H. 159, 176, 275, 365, 379
SOMERMEIJER, Mr W. H. 311
STEINMETZ, Mr Dr B. J. F. 68
USOSKIN, M. 348